

Allmenngjøring av tariffestede minstelønnssatser

*Empirisk studie av effekten på lønningene i
byggebransjen*

Mari Brekke Holden



Masteroppgave ved Økonomisk institutt

UNIVERSITETET I OSLO

Mai 2014

Allmenngjøring av tariffestede minstelønnssatser

Empirisk studie av effekten på lønningene i byggebransjen

© Mari Brekke Holden

2014

Allmenngjøring av tariffestede minstesatser

Mari Brekke Holden

<http://www.duo.uio.no/>

Trykk: Reprosentralen, Universitetet i Oslo

Sammendrag

Det er relativt bred enighet både blant politikere fra ulike partier, og blant fagforenings- og bedriftsledere om at det er behov for tiltak mot sosial dumping. Men likevel er det i betydelig uenighet om virkningene av det trolig viktigste tiltaket, allmenngjøring av tariffavtaler. I denne masteroppgaven forsøker jeg å bidra til mer kunnskap på området, ved å estimere effekten av allmenngjøringsvedtakene i byggebransjen på gjennomsnittslønnen til bygningsarbeiderne og på andelen som tjener under tariffens minstesats. I tillegg beskriver jeg noen trekk ved lønnsutviklingen i bransjen gjennom 2000-tallet, med spesiell fokus på forskjeller mellom nordmenn og arbeidsinnvandrere. Masteroppgaven er en del av Frischsenterets prosjekt «Arbeidsinnvandring til Norge», støttet av Arbeidsdepartementet. De empiriske analysene bygger på mikrodata levert prosjektet av Statistisk sentralbyrå.

Den empiriske strategien brukt i oppgaven er en difference-in-difference-metode, som utnytter at allmenngjøringsvedtaket ble truffet i Oslo-regionen og Hordaland henholdsvis halvannet og ett år før resten av landet. Fylkene som i første omgang ikke var omfattet av vedtaket, brukes som kontrollgruppe for å estimere effekten allmenngjøringen hadde det første året.

Jeg finner en signifikant positiv effekt av allmenngjøringen i byggebransjen på gjennomsnittslønnen til bygningsarbeiderne og på andelen som tjener under tariffavtalens minstesats for ufaglærte. Sannsynligheten for at en østeuropeisk bygningsarbeider fikk lønn under tariff falt med hele 40 prosent som følge av allmenngjøringen, i følge punkttestimatet fra regresjonen som estimerer førsteårseffekten av allmenngjøringen på andelen under tarifflønn. Generelt var virkningen større på arbeidsinnvandrerne, spesielt fra Øst-Europa, enn på de norske arbeidstakerne. For nordmenn har effekten av allmenngjøringen på lønningene vært sterkere høyere opp i lønnsfordelingen enn rundt ufaglærtsatsen. Resultatene mine indikerer også at allmenngjøringen kan ha ført til en viss grad av utstøting fra bransjen, men på dette punkt er det nødvendig med videre undersøkelser.

Forord

Denne masteroppgaven er en del av Frischsenterets prosjekt «Arbeidsinnvandring til Norge», støttet av Arbeidsdepartementet. De empiriske analysene bygger på mikrodata levert prosjektet av Statistisk sentralbyrå. Med denne oppgaven fullfører jeg min mastergrad i samfunnsøkonomi ved Universitetet i Oslo. Takk til alle jeg har blitt kjent med, som har gjort disse to årene til en minneverdig tid, fylt med læring og moro.

Spesielt vil jeg takke alle de flotte menneskene på Frischsenteret. Jeg har følt meg svært velkommen, og er heldig som har hatt kontor plass og datatilgang hos dere. Ikke minst en takk til den entusiastiske og kunnskapsrike veilederen min, Bernt Bratsberg, for nyttig rettleiding. Og Lea, tiden med oppgaveskriving hadde ikke vært det samme uten deg. Vi har delt, ikke bare kontor, men også erfaringer, frustrasjon og latter.

Som alltid, en stor takk til mine foreldre for all støtte og oppmuntring, og de mange nyttige diskusjonene.

Forskningsparken, mai 2014

Mari Brekke Holden

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	1
2	Bakgrunnsstoff.....	4
2.1	Allmenngjøringsloven	4
2.2	Byggebransjen og bruken av utenlandsk arbeidskraft.....	7
2.3	Andre studier om allmenngjøringen	10
2.3.1	Undersøkelser/intervjuer	10
2.3.2	Registerdata	11
3	Teori	14
4	Data til analyse	17
4.1	Datagrunnlag	17
4.1.1	Avgrensningene av datasettet.....	18
4.1.2	Datasett og variabler.....	19
4.2	Deskriptiv statistikk.....	20
4.2.1	Lønnsfordelingen	21
4.2.2	Utviklingen i medianlønn, tariffsats og andel under minstesatsen.....	25
4.2.3	Innvandrere og nordmenn under minstesatsen.....	26
4.2.4	Lønnsutvikling over tid, og frafall	28
5	Empirisk metode	30
6	Lavlønnsregresjonene.....	32
6.1	Resultater fra lavlønnsregresjonene.....	34
7	Gjennomsnittslønn	41
7.1	Resultater for gjennomsnittslønn.....	42
7.1.1	Gjennomsnittslønnsregresjonen	42
7.1.2	Regresjon med individfast effekt	42
7.1.3	Sammenlikning av lønnsregresjonene med og uten individfast effekt	43
8	Konklusjon	45
	Litteraturliste	47
	Vedlegg	49

1 Innledning

Allmenngjøring av tariffavtaler har vært omdiskutert siden allmenngjøringsloven ble vedtatt i 1993, i sammenheng med at Norge, gjennom EØS-avtalen, ble en del av det felles europeiske arbeidsmarkedet. Det er relativt bred enighet blant politikere, fagforeninger og bedriftsledere om behovet for tiltak mot sosial dumping. Men hvor ofte allmenngjøring bør tas i bruk som virkemiddel er det større uenighet om. For å vurdere om en ordning er ønskelig eller ikke, er det en fordel med så mye kunnskap som mulig om dens virkninger. I denne masteroppgaven studerer jeg derfor effekten av allmenngjøringsvedtakene i byggebransjen på gjennomsnittslønnen til bygningsarbeiderne og på andelen som tjener under tariffens minstesats. I tillegg beskriver jeg noen trekk ved lønnsutviklingen i bransjen gjennom 2000-tallet, med spesiell fokus på forskjeller mellom nordmenn og arbeidsinnvandrere.

EU-utvidelsen i 2004 åpnet grensene for arbeidsinnvandring og tjenesteyting fra land med adskillig lavere lønnsnivå og levestandard enn vi har i Norge. Plutselig hadde bedriftene tilgang på arbeidskraft som var villig til å arbeide for lønninger langt under det som ble akseptert av nordmenn. På flere måter var dette positivt for norske aktører og den norske økonomien. Det var sterk økonomisk vekst og press i arbeidsmarkedet i Norge på den tiden. Det utvidede arbeidstilbudet gav mange bedrifter mulighet til å møte den høye etterspørsel med økt sysselsetting og produksjon, og samtidig redusere kostnadene. Dessuten var det ikke bare arbeidsmarkedet som ble større, for mange bedrifter gjaldt det også markedet for egne varer og tjenester.

Men åpningen av grensene har også innebåret utfordringer. Gjennom Fafos bedriftsundersøkelse i 2006 kom det fram at mange bedriftsledere, spesielt innen bygg og anlegg, mente at konkurransen var blitt hardere etter EU-utvidelsen. Over halvparten av de spurte innen bygg og anlegg sa seg enig i at det var blitt flere konkurrenter fra nye EU-land og at norske konkurrenter nå brukte billigere utenlandsk arbeidskraft (Dølvik m.fl., 2006). Og det som verre var: flertallet av bedriftslederne i bygg og anlegg mente at det var blitt flere useriøse aktører i deres bransje. Useriøse aktører er, i følge Fellesforbundet, bedrifter som spekulerer i omgåelse av lov- og avtaleverk for å skaffe seg økonomisk gevinst. Aktørene bruker gjerne underbetalt arbeidskraft, som oftest utenlandsk, baserer seg i stor grad på bruk av overtidarbeid, og har sjeldent ordnede lønns- og arbeidsvilkår (Fellesforbundet, 2009).

Arbeidsmiljøloven legger føringer for arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern i virksomheter i Norge som sysselsetter arbeidstakere, med noen unntak. Arbeidsgiverne har ikke bare plikter overfor egne ansatte, men også overfor innleide arbeidstakere og selvstendige næringsdrivende, både utenlandske og norske. I motsetning til mange andre europeiske land, har Norge derimot ikke en generell lovfestet minstelønn. Lønnsforhandlingene er overlatt til partene i arbeidslivet og direkte avtaler mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. I 2004 var dekningsgraden for tariffavtaler i privat sektor på i underkant av 60 prosent (Nergaard & Stokke, 2006). Men tariffavtalene har tradisjonelt hatt en normgivende kraft, også i de uorganiserte delene av arbeidsmarkedet (Alsos & Eldring, 2014). Det har imidlertid i mindre grad vist seg å være tilfelle for utenlandske arbeidstakere.

Frykten for at arbeidstakere fra EU/EØS-området skulle ta arbeid i Norge til langt dårligere vilkår enn det som var vanlig i det norske arbeidsmarkedet, var bakgrunnen for at LO tok initiativ til allmenngjøringsloven på begynnelsen av 90-tallet. Det var også grunnen til overgangsordningen da det europeiske markedet ble åpnet for ytterligere ti land i 2004. Ordningen innebar at arbeidsinnvandrere fra de åtte østeuropeiske landene Polen, Estland, Latvia, Litauen, Tsjekkia, Slovakia, Slovenia og Ungarn (videre omtalt som nyEU04) måtte ha fulltidskontrakt med «norsk lønn» for å få oppholdstillatelse. Overgangsordningen dekket imidlertid ikke utenlandsk arbeidskraft som kom til landet tjenesteveien, dvs. utstasjonering, utleie gjennom utenlandsk firma og selvstendig næringsdrivende. Heller ikke innvandrerne som har fått sin første oppholdstillatelse trenger å forholde seg til «norsklønnskrevet» i sammenheng med neste jobb eller fornyelse av oppholdstillatelsen. Hull i ordningen var med på å gjøre den utilstrekkelig til å stilne bekymringen for lønnsdumping, for samme år fremmet LO for første gang begjæring om et allmenngjøringsvedtak, og de har siden kommet med flere.

Hvorfor er samfunnet opptatt av sosial dumping? Den liberale tankesmien, Civita, har uttrykket at «sosial jumping» er en bedre betegnelse. Argumentasjonen går ut på at arbeidsinnvandrere fra lavkostland gjerne tjener tre ganger lønnen i hjemlandet, justert for levekostnader. Derfor kan den billige, men frivillige, arbeidskraften sees på som en vinn-vinn-situasjon. Tilhengere av allmenngjøring har derimot argumentert med at lave lønninger innebærer utnytting av arbeidstakerne, og at underbetalte innvandrere vil kunne utkonkurrere arbeidstakere på mer normale lønnsnivåer. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det også en avveining mellom bedriftenes kostnadsbesparelser på kort sikt og statens regning på lengre

sikt. Den store velferdsturismen ser ut til å ha uteblitt, men det kan likevel bli dyrt for velferdsstaten dersom arbeidsinnvandrere opparbeider seg trygderettigheter parallelt med at de sliter seg ut i dårlig betalte jobber. Sist, men ikke minst, er bekymringen at standardene for helse, miljø og sikkerhet skal undergraves ved at useriøse aktører utkonkurrerer de som opptrer lovlig og seriøst. Resultatet som fryktes er en forverring av lønns- og arbeidsvilkår i flere bransjer. Det kan videre føre til svekket rekruttering til særlig utsatte yrker og bransjer (Arbeids- og sosialdepartementet, 2008) og en segmentering av arbeidsmarkedet langs etniske skillelinjer.

Jeg har valgt å fokusere på byggebransjen og virkningene av allmenngjøringsvedtakene for byggeplasser. En stor andel av arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa har havnet i nettopp denne bransjen, og det er dokumentert en rekke tilfeller av sosial dumping gjennom årene. Basert på data fra SSBs lønnsstatistikk viser oppgaven trekk ved lønnsutviklingen for arbeidsinnvandrerne i byggebransjen sammenliknet med nordmenn i perioden 2001-2011. Ved å bruke en difference-in-difference-metode forsøker jeg å estimere effekten allmenngjøringen hadde på gjennomsnittslønnen for bygningsarbeiderne og på andelen av arbeidstakerne som lå under tariffens minstesats. Metoden utnytter at allmenngjøringsvedtaket ble truffet i Oslo-regionen og Hordaland henholdsvis halvannet og ett år før resten av landet. Fylkene som i første omgang ikke var omfattet av vedtaket, brukes som kontrollgruppe for å estimere effekten allmenngjøringen hadde det første året.

I kapittel 2 presenteres allmenngjøringsloven og alle vedtakene som er fattet. Byggebransjen og dens bruk av utenlandsk arbeidskraft blir skissert, og flere tidligere studier om allmenngjøring omtales. Kapittel 3 diskuterer teorier tilknyttet minstelønnsbestemmelser, et arbeidsmarked splittet i dekket og udekket sektor, og innføring av allmenngjøringsvedtak. Kapittel 4 og utover omhandler datasettet, den empiriske strategien brukt i oppgaven og resultatene. Til sist kommer en oppsummering og en konklusjon.

2 Bakgrunnsstoff

2.1 Allmenngjøringsloven

Loven om allmenngjøring av tariffavtaler trådte i kraft januar 1994. Loven slår fast at elementer i en landsomfattende tariffavtale kan gjøres gjeldende for alle arbeidstakere som utfører arbeid av den art avtalen omfatter, i en hel bransje eller deler av en bransje, begrenset av et geografisk område. Videre heter det at: «de lønns- og arbeidsvilkår som er fastsatt i Tariffnemndas vedtak, skal gjelde som ufravikelige minstevilkår i arbeidsforholdet mellom en arbeidstaker som omfattes av vedtaket og dennes arbeidsgiver» (Allmenngjøringsloven, 1993). Arbeidstakeren kan være ansatt i en norsk bedrift, innleid arbeidskraft tilknyttet et norsk eller utenlands bemanningsbyrå, eller utstasjonert arbeidskraft ansatt i en utenlandsk bedrift. Selvstendig næringsdrivende er ikke omfattet av allmenngjøringsbestemmelsene. Ofte unntas også lærlinger og personer på arbeidsmarkedstiltak, for eksempel i vedtakene for byggeplasser.

Lovens formålsparagraf har per i dag en dobbel målsetting: «å sikre utenlandske arbeidstakere lønns- og arbeidsvilkår som er likeverdige med de vilkår norske arbeidstakere har, og å hindre konkurransevridning til ulempe for det norske arbeidsmarkedet (Allmenngjøringsloven, 1993). Hensynet til konkurransesituasjonen for det norske markedet kom først inn i formålsparagrafen i 2009, selv om det var et argument for loven fra start. Forslaget om at tariffsatser skulle kunne allmenngjøres kom fra LO. På forhånd lå lovfestet bransjevis minstelønn som et alternativ, og det er det også i dag, når alternativer til allmenngjøringsordningen diskuteres. Både minstelønnsordninger og allmenngjøring er vanlig i mange europeiske land, også side om side.

For at et allmenngjøringsvedtak skal fattes, må en av partene i arbeidslivet med innstillingsrett legge frem ønske om allmenngjøring og sannsynliggjøre at sosial dumping foregår. Deretter skal den statlig oppnevnte tariffnemda, bestående av en representant fra arbeidstakersiden og en fra arbeidsgiversiden, samt tre nøytrale medlemmer, vurderer om det er grunnlag for et allmenngjøringsvedtak og hvilke elementer som i så fall skal inkluderes. Det må dokumenteres «at utenlandske arbeidstakere utfører eller kan komme til å utføre arbeid på vilkår som samlet sett er dårligere enn det som gjelder etter landsomfattende tariffavtaler for

vedkommende fag eller bransje, eller det som eller er normalt for vedkommende sted og yrke». Kravet om at det er nødvendig med underbetalt *utenlandsk* arbeidskraft for å trigge et allmenngjøringsvedtak er særegent for den norske allmenngjøringsordningen. Både «utlendingskravet» og «dokumentasjonskravet» har vært omstridte elementer i allmenngjøringsloven (Skjærvø, 2011).

Per i dag er fire områder omfattet av allmenngjøringsordningen: bygg, skips- og verftsindustrien, jordbruk og gartneri, og renhold. Til tross for at ordningen i utgangspunktet ble sett på som et tiltak av midlertidig karakter, har vedtakene stadig blitt fornyet, bortsett fra allmenngjøringen på petroleumsanleggene og for elektrofagene. Partene i arbeidslivet må be om fornyelse annet hvert år, etter hvert tariffoppgjør. I appendikset finnes en oversikt over alle allmenngjøringsvedtakene fram til i dag. En oversikt over de allmenngjorte tariffsatsene for byggeplasser vises i tabell 2.1, sist i dette delkapittelet.

Allmenngjøringsvedtaket for syv petroleumsanlegg på land var den første allmenngjøringsbestemmelsen, med virkning fra 2004 til det ikke ble fornyet i 2010. September 2005 kom forskriften om allmenngjøring av tariffavtaler for byggeplasser i Oslo-området (definert som Oslo, Akershus, Østfold, Vestfold og Buskerud) og for elektrofagene i Oslo og Akershus (gjaldt ut 2010). Byggeplasser i Hordaland fulgte fra 2006 og i januar 2007 ble tariffavtalen allmenngjort for byggeplasser i hele landet. Skips- og verftsindustrien fikk sin allmenngjøring i desember 2008, jordbruks- og gartnerierne i januar 2010 og renholdsbransjen i september 2011.

Vanligvis har det vært minstelønnssatser som allmenngjøres, samt enkelte tillegg, som reise, kost, losji og arbeidstøy. Fra 2009 måtte Tariffnemda gi en særskilt grunn dersom den ønsker å allmenngjøre arbeidstidsbestemmelser, satser for overtidsgodtgjørelse eller andre deler av en tariffavtale som allerede er dekket av arbeidsmiljøloven eller annen lovgivning. Også normallønnsavtaler, dvs. tariffavtaler uten rett til lokale forhandlinger, kan allmenngjøres. Renholdsbransjen er foreløpig det eneste eksempelet på dette. Allmenngjøring av normallønnsavtaler innebærer en avveining, siden også norske arbeidstakere i uorganiserte bedrifter ofte vil ha lavere lønninger enn normalsatsen. Allmenngjøring vil dermed kunne drive opp lønningene for norske arbeidstakere, noe som er i motsetning til målsettingen for allmenngjøringsloven. På den annen side vil allmenngjøring av lavere sats kunne ha en lønnsdempende effekt, som heller ikke regnes som ønskelig.

Nemnda har anledning til å fastsette andre lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av tariffavtalen. I det første allmenngjøringsbegjæret fremmet av LO forslo fagforeningen allmenngjøring av en normallønnssats som lå høyere enn tariffavtalens minstesatser. Bakgrunnen var at minstesatsene lå betydelig under det lønnsnivået som var vanlig blant dem vedtaket skulle omfatte, «noe som vil være lite i samsvar med lovens formål om likeverdighet» (Skjærvø, 2011). Hva likeverdige vilkår vil si og om formuleringen bør beholdes, har vært et av de omstridte temaene tilknyttet allmenngjøringsordningen. Nemnda valgte i dette første vedtaket forøvrig ikke å følge LOs forslag; det var minstesatsene som ble allmenngjort.

Etter at loven ble tatt i bruk i 2004, har det kommet flere endringer i allmenngjøringsloven for å sikre en effektiv håndhevelse av forskriftene. Arbeids- og petroleumstilsynet fikk fra 2006 lov til å sanksjonere brudd på vedtektene. Fra 2007/08 har tillitsvalgte hatt innsynsrett i lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underleverandører, bestiller må informere om allmenngjøringsforskriftene til leverandører/underleverandører og hovedleverandør er pliktig å påse at oppdragsgivers lønns- og arbeidsvilkår er i tråd med regelverket (Trygstad m.fl., 2012). Den største endringen er kanskje solidaritetsansvaret som kom i januar 2010; arbeidstakere kan kreve lønn utbetalt fra oppdragsgivere lengre opp i kontraktskjeden dersom lønnen fra overordnede uteblir eller er under tariffsatsen. I byggebransjen har solidaritetsansvaret blitt godt mottatt blant bedriftsledere, og det blir sett på som et viktig tiltak mot useriøsitet i bransjen (Alsos & Eldring, 2014).

NHO var negativ til allmenngjøringsloven da den kom. I ettertid har organisasjonen vært for enkelte tiltak og mot andre. NHO støttet bedriftene som gikk til rettsak mot Tariffnemnda for vedtaket i verftsindustrien, mens NHO Renhold var aktiv medspiller for å få til vedtaket i renhold. Høyre og FrP har tradisjonelt vært skeptiske til allmenngjøring og det var en stund tvil om loven ville overleve et regjeringsskifte. På sin hjemmeside skrev Høyres Torbjørn Røe Isaksen i mai 2012 at «det er lite trolig at Høyre vil reversere allmenngjøringen på de områder hvor det i dag gjelder. Men vi står fortsatt på prinsippet om organisasjonsfrihet og at lønnsdannelse primært skal skje gjennom forhandlinger mellom partene, ikke ved lov.» (Isaksen, 2012). I samarbeidsavtalen står det at allmenngjøringsloven opprettholdes, men at det sees på mulige endringer.

Tabell 2.1 Forskrift om allmenngjøring for byggeplasser Lønnsbestemmelser for arbeidstakere som utfører bygningsarbeid					
år	faglært	ufaglært uten bransjeerfaring	ufaglært med minst ett års bransjeerfaring	under 18	Område dekket av allmenngjøringen
2001	kr 107,50	kr 97,50			
2002	kr 114,00	kr 103,50			
2003	kr 117,50	kr 107,00			
2004	kr 125,00	kr 114,00			
2005	kr 126,00	kr 115,00			Oslo-regionen*
2006	kr 132,25	kr 118,00			+ Hordaland
2007	kr 134,75	kr 120,50	kr 125,50	kr 81,00	Hele landet
2008	kr 141,75	kr 127,50	kr 132,50	kr 85,00	Hele landet
2009	kr 142,75	kr 128,50	kr 133,50	kr 86,00	Hele landet
2010	kr 154,50	kr 139,00	kr 144,50	kr 93,00	Hele landet
2011	kr 159,00	kr 143,00	kr 149,00	kr 96,00	Hele landet
*fra 1. september 2005. For Hordaland og resten av landet gjaldt forskriften fra 1. januar					

2.2 Byggebransjen og bruken av utenlandsk arbeidskraft

Som vi har sett, gjaldt de første allmenngjøringsvedtakene hovedsakelig byggebransjen. I følge en rapport utgitt av Fafo i 2007 viser erfaringene så langt at «bygg og anlegg trolig er den næringen som sterkest har fått merke de negative sidene ved økt arbeids- og tjenestevandring fra Øst-Europa». Rapporten hevder det henger sammen med næringens særtrekk (Ødegård m.fl., 2007). Næringen har en kompleks struktur: mange små bedrifter, utstrakt bruk av underentreprenører som gjerne innebærer lange og uoversiktlige kontraktskjeder, og det er en økende tendens til å sette ut tjenester. Praksisen med tøffe anbudskonkurranser gir prispress og korte tidsfrister, som ofte fører til mangelfull planlegging og dårlig koordinering (Ødegård m.fl., 2007). En del av disse trekkene er med på å skape grobunn for useriøse bedrifter.

Byggebransjen er preget av at behovet for arbeidskraft er svært konjunkturavhengig. Det er derfor behov for fleksibel tilgang på arbeidskraft. Tilstrømningen av arbeidsinnvandrere til byggenæringen har i stor grad vært etterspørselsdrevet. Bransjen har siden innføringen av den nordiske passunionen og et felles nordisk arbeidsmarked på 50-tallet, hatt glede av at svensker, finner og dansker kommer til landet for å jobbe i perioder med knappet på arbeidskraft (Dølvik m.fl., 2006). EU-utvidelsen i 2004 sammenfalt med en periode med sterk

økonomisk vekst i Norge og press i arbeidsmarkedet. Antallet arbeidstillatelser økte med 40-50 prosent i året mellom 2004-2006. Over en tredjedel av bedriftene i byggenæringen hadde brukt arbeidskraft fra de nye EU-landene i løpet av 2007 (Ødegård m.fl., 2007).

I dag er det i overkant av 48 000 registrerte arbeidsinnvandrere i bygg og anlegg, som vil si omtrent 25 prosent av de sysselsatte (en større andel i bygg). Blant disse er i underkant av halvparten på korttidsopphold (Johannessen m.fl., 2013). For arbeidskraft fra Norden er korttidsopphold og pendling den vanligste formen. Over halvparten av den utenlandske arbeidskraften kommer imidlertid fra de østeuropeiske EU-landene, og disse er oftere bosatte. Det er de største bedriftene som i størst grad tar i bruk den østeuropeiske arbeidskraften. Over halvparten av bedriftene med 25 ansatte eller mer brukte noe østeuropeisk arbeidskraft i 2010, mens den tilsvarende andelen blant de minste bedriftene, med 1-5 ansatte, bare var 13 prosent. Mangel på arbeidskraft er hovedmotivasjonen i følge fire av fem bedriftsledere intervjuet i bedriftsundersøkelsen i 2009, mens 3 prosent trakk frem at den østeuropeiske arbeidskraften innebar lavere lønnskostnader (Bråten m.fl., 2012). Økt arbeidsfleksibilitet ble også trukket frem.

Norske bedrifter kan bruke fire ulike tilknytningsformer for utenlandsk arbeidskraft: ansette innvandrere i egen virksomhet, engasjere utenlandske underentreprenører, leie inn arbeidskraft fra norsk eller utenlandsk utleiefirma, eller hyre inn selvstendig næringsdrivende (Ødegård, 2007). Tilknytningsformen er avgjørende for hvilke lover og bestemmelser som er gjeldende for kontraktsforholdet. Ansatte i norske firmaer, også bemanningsbyråer, regnes som arbeidstakere, så disse tilknytningsformene var underlagt overgangsordningene, med krav om fulltidskontrakt og «norsk» lønn, frem til ordningen opphørte i 2009 (sommeren 2012 for arbeidsinnvandrere fra Romania og Bulgaria). De andre formene regnes som tjenesteyting, og arbeidskraften kan dermed i utgangspunktet lønnes ut fra hjemlandets lønnsnivå. Utenlandsk arbeidskraft tilknyttet en utenlandsk bedrift omtales som utstasjonert arbeidskraft, enten bedriften er en underentreprenør eller et utleiefirma. Et allmenngjøringsvedtak vil dekke alle formene, utenom selvstendig næringsdrivende.

I 2011 oppga omtrent 40 prosent av bedriftene som brukte østeuropeisk arbeidskraft at de ansatte dem direkte, omtrent like mange brukte innleid arbeidskraft eller underleverandører, og de resterende 20 prosentene benyttet begge tilknytningsformer (Bråten m.fl., 2012). Antallet personer som leies inn, er gjerne mange flere enn de som ansettes, og siden utleiefirmaene i stor grad er utenlandske, så er flertallet av østeuropeerne trolig tjenesteytere,

ikke individuelt ansatte arbeidsinnvandrere. Bruken av selvstendig næringsdrivende er det dårlig med tall for. Informanter i bygg- og anleggsnæringen har gitt grunn til å tro at det har blitt vanligere å leie inn enmannsforetak for å omgå allmenngjøringens minstelønnskrav. Samtidig ser det ut til at andelen selvstendig næringsdrivende er underrapportert i Fafos bedriftsundersøkelse fra 2006 (Dølvik m.fl., 2006). Overgangsordningen medførte i seg selv vridningseffekter fra ordinær arbeidsmobilitet til tjenestemobilitet fordi tjenesteytere ikke er omfattet av kravet om «norsk» lønn. Så til en viss grad motvirket allmenngjøringsordningen denne vridningseffekten, men forsterket altså insentivene til å leie inn selvstendig næringsdrivende.

Av bedriftene som hadde benyttet østeuropeisk arbeidskraft i 2006 oppga 25 prosent av lederne at østeuropeerne er blitt en del av den ordinære driften, mens over halvparten sier den østeuropeiske arbeidskraften tas i bruk i perioder med høy belastning (Dølvik m.fl., 2006). Den østeuropeiske arbeidskraften er i stor grad konsentrert hos enkelte bedrifter. To tredjedeler av bedriftene som leide inn utenlandsk arbeidskraft i 2010 brukte i liten grad østeuropeere, mens 20 prosent oppga at østeuropeerne utgjorde mer enn 50 prosent av den innleide arbeidskraften i deres (Eldring m.fl., 2011).

Bedrifter som leier inn arbeidskraft eller tjenester fra underentreprenører, har visse plikter overfor de ansatte i disse virksomhetene. Likevel oppga 30 prosent av bedriftene i Fafos bedriftsundersøkelse i 2006 at de aldri stilte krav om bestemte lønns- og arbeidsvilkår for ansatte hos underentreprenører eller utleiefirmaer fra de østeuropeiske EU-landene (Dølvik m.fl., 2006). Over 40 prosent ba sjeldent eller aldri om innsyn for å undersøke om den innleide arbeidskraften arbeidet under lovlige forhold.

I løpet av 2006 utførte Arbeidstilsynet omkring 1000 tilsyn, og i 70 prosent av tilfellene fant tilsynet grunnlag for å gi en eller annen form for reaksjon (LO, 2008). Det groveste tilfellet av lønnsmessig sosial dumping var to litauere som fikk 13 kr timen, en tidel av minstelønnen for faglærte håndverkere. Det var svært mange tilfeller med lønninger mellom 30-70 kr timen, eksempelvis tilknyttet byggingen av Operahuset. Fafo-rapporten «Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen» påpeker i tillegg at: «Selv om de mest oppsiktsvekkende avsløringene av lave lønninger ned i 30-40 kr timen for utenlandsk arbeidskraft har vært knyttet til utstasjonert arbeidskraft, er det mye som tyder på at overgangsreglene for lønn og arbeidsvilkår også brytes når østeuropeere ansettes i norske virksomheter» (Dølvik m.fl., 2006).

2.3 Andre studier om allmenngjøringen

Siden allmenngjøringsloven første gang ble tatt i bruk i 2004, har det kommet en rekke rapporter og artikler om temaet, med ulike vinklinger. Alt fra undersøkelser om bedriftenes holdninger til allmenngjøring og endringene i loven som solidaritetsansvaret, teoretiske modeller for virkninger av allmenngjøringen, til estimering av effekten av allmenngjøringen basert på registerdata og ikke minst diskusjon om loven har livets rett, rent juridisk, og alternativer til dagens ordning. I tillegg er det gjort mange studier som ikke hovedsakelig er vinklet mot allmenngjøringsloven, men har fokus på utenlandsk arbeidskraft, og spesielt de østeuropeiske arbeidsinnvandrerne. Disse bidrar til kunnskap som danner et bakteppe for debatten om allmenngjøring som tiltak mot sosial dumping.

2.3.1 Undersøkelser

Forskningsstiftelsen Fafo har stått for storparten av arbeidene på området. Et viktig bidrag er Polonia-undersøkelsene, som belyser lønns- og arbeidsvilkårene til polakker i Oslo i 2006 og 2010. Studiene får blant annet frem omfanget av brudd på allmenngjøringsbestemmelsene hos denne gruppen. Ved å sammenlikne resultatene fra de to årene, har disse undersøkelsene blitt brukt til å si noe om effekten av allmenngjøringen. Fafos undersøkelser blant bedriftsledere i utvalgte bransjer (inkludert byggebransjen), er andre eksempler på studier som bidrar til økt kunnskap om sosial dumping, ved å gi informasjon om bedriftenes bruk av utenlandsk arbeidskraft. Bedriftsledernes holdninger og tanker rundt allmenngjøringsordningen undersøkes også, blant annet selvopplevde konsekvenser og forventede virkninger av tiltakene, graden av etterlevelse blant bedriftene og myndighetenes håndheving.

Bedriftenes holdninger til loven er viktig for hvordan bestemmelsene fungerer, og dessuten kan holdninger utforskes allerede før loven har hatt lang virketid. I rapporten «Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftstrategier etter EU-utvidelsen» oppsummeres bedriftsledernes holdninger til allmenngjøring i 2006: en av syv var positive og bare syv prosent oppfattet allmenngjøringen som negativt. Over 80 prosent mente dessuten at allmenngjøringen i liten eller ingen grad hadde medført økte kostnader for bedriften (Dølvik, m.fl., 2006). Rapporten støttet også opp under bekymringene om at allmenngjøringsvedtaket skapte vridningseffekter mot selvstendig næringsdrivende som ikke omfattes av minstelønnskravet, at forskriftene i liten grad overholdes og at risikoen for å bli tatt av myndighetene og pålagt sanksjoner ble vurdert som svært lav. I senere undersøkelser har man

sett en klar økning i andelen byggebedrifter som oppga at myndighetene håndhevet forskriften (Eldring m.fl., 2011). Andelen bedriftsledere som hadde inntrykk av at de andre bedriftene innen bygg i stor eller noen grad overholdt allmenngjøringsforskriftene, hadde også økt fra 63 til 72 prosent mellom 2006 og 2009.

Fafo-rapporten «Vil tiltakene virke – status i renholdsbransjen 2012» benytter også svar fra bedriftsledere på spørsmål om holdninger til loven, kjennskap om vedtaket, betydningen for lønnsnivået og konkurranseevnen, til å si noe om sannsynligheten for at allmenngjøringen har ønsket effekt. Tanken bak undersøkelsen i renholdsbransjen er blant annet at det vil gi et sammenlikningsgrunnlag når tiltakene har fått virke i noen år, slik at en kan måle om forholdene i bransjen har forbedret seg. I evalueringen av regjeringens tiltak mot sosial dumping, som i stor grad bygget på ulike undersøkelser fra bygg, industri og landbruk i perioden 2006-2010, blant annet Polonia-undersøkelsene, konkluderes det med at det er grunn til å tro at lønnsforholdene blant arbeidsinnvandrere ville ha vært adskillig verre uten allmenngjøring, selv om ordningen på ingen måte har fjernet alle tilfeller der utenlandsk arbeidskraft lønnes under tariffestede minstesatser (Eldring m.fl., 2011).

I 2013 var holdningene til allmenngjøringsordningen blant bedriftsledere fremdeles positive og bare 7 prosent mente det ikke var et behov for allmenngjøring i byggebransjen i følge Fafo-rapporten «Solidaransvar for lønn» (Alsos & Eldring, 2014). Rapporten fokuserer på solidaransvaret som ble en del av allmenngjøringsloven i 2010. Det kommer frem at solidaransvaret har vært lite brukt når det gjelder inndriving av lønnskravsaker, men at over 60 prosent av de daglige ledere likevel tror ordningen gjør det vanskeligere for useriøse aktører å få oppdrag, og dermed kan ha en preventiv effekt. Det påpekes imidlertid at kjennskapen til ordningen blant utenlandske arbeidstakere er begrenset og derfor har mindre virkning enn potensialet er. Samtidig har det hovedsakelig vært utenlandsk arbeidskraft som har benyttet ordningen, som betyr at ordningen treffer tiltenkt gruppe og har positiv effekt for de som benytter seg av den.

2.3.2 Registerdata

Flere studier har brukt registerdata for å undersøke virkningene av allmenngjøringsvedtak. Fafo har blant annet gjort en analyse av SSBs lønnsstatistikk som presenteres i rapporten «Evaluerer av tiltak mot sosial dumping», som kom i 2011. Studien stiller flere av de samme spørsmålene som jeg forsøker å belyse i denne masteroppgaven: hva er andelen arbeidstakere

som tjener under minstelønn, er det lønnsforskjeller mellom nordmenn og østeuropeiske innvandrere, og har allmenngjøringen ført til mer sammenpresset lønnsstruktur? Rapporten ser ikke bare på byggebransjen, men tar for seg alle områder som var dekket av allmenngjøringen i perioden 2005-2009. Avgrensingen gjort for hvilke yrkesgrupper som omfattes av vedtakene er svært grov og bygger kun på næringskoder, ikke yrkeskoder. Annet enn dette er avgrensingene i stor grad de samme som i denne masteroppgaven.

Studien finner at om lag 4 prosent av arbeiderne innen bygg tjener under tariffsatsen for ufaglærte i følge lønnsstatistikken (Eldring m.fl., 2011). Norsk medianlønn lå omtrent 20 kr over timelønnen til østeuropeiske bygningsarbeidere i 2007 og det skjedde ingen vesentlige endringer i lønnskurvene for de to gruppene fra 2007 til 2009. Når det kommer til spørsmålet om allmenngjøringen har ført til en sammenpressing av lønnsstrukturen, er evalueringen forsiktig med å konkludere, blant annet grunnet de store konjunkturendringene over den relativt korte analyseperioden (2004-2009). Det er heller ikke kontrollert for endringene i arbeidsmarkedet i form av stadig inntog av østeuropeisk arbeidskraft. Tallene viser ikke tegn til lønssammenpressing, men faktisk en tendens til at lønningene til 1. desilen faller som andel av medianlønnen. Rapporten oppsummerer med at få arbeidstakere i de allmenngjorte områdene rapporteres inn med lønn under tariffens minstesatser for ufaglærte, og at det ikke er noe klart mønster over tid som kan tilskrives ulike allmenngjøringsvedtak (Eldring m.fl., 2011).

Konsulentfirmaet Econ Poyry (i dag Poyry) har også gjennomført en evaluering av allmenngjøring av tariffavtaler, utført for Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Første del av rapporten kom i 2008 og sluttrapporten i 2010. Prosjektet søker å svare på hvilke virkninger allmenngjøringen har hatt *og kan ha* på norsk arbeidsmarked og lønnsdannelse. I tillegg til å analysere ulike registerdata for å finne virkningene av faktiske allmenngjøringsvedtak, består sluttrapporten også av en teoretisk analyse av virkninger av allmenngjøring av tariffavtaler.

Konklusjonen fra analysen i Econ Poyry (2010) av registerdataene er blant annet at en betydelig andel av uorganiserte arbeidstakere i bygg og anlegg har lønn under tariffsatsen de har krav på, og at denne andelen stort sett faller etter allmenngjøringen, men ikke til null. Gjennomsnittslønnen til de som har lønn under minstelønn ser ikke ut til å bevege seg oppover mot tariffsatsen. Når Econ Poyry studerer lønnsutviklingen til samme person fra ett år til neste, finner de en økning i gjennomsnittslønnen opp mot og over tarifflønnen, men

denne prosessen skjer også andre år enn allmenngjøringsåret. I undersøkelsene om utstøting av arbeidskraft er et av funnene at lønnsforskjellen mellom personene som forsvinner ut av utvalget allmenngjøringsåret og de som blir, ikke øker av allmenngjøringen. Forfatterne vil likevel ikke utelukke at allmenngjøring kan føre til en form for utstøting fra arbeidsmarkedet.

Verken evalueringen gjennomført av Fafo eller av Econ Poyry forsøker å estimere effekten av allmenngjøringen ved hjelp av en eksplisitt identifiseringsstrategi. Fafo-rapportens konklusjon om at situasjonen sannsynligvis hadde vært verre for innvandrerne uten allmenngjøringsvedtakene baserer seg i hovedsak på Polonia-undersøkelsene. Rapporten er forsiktig med å trekke konklusjoner basert på analysene av registerdata (Eldring m.fl., 2011). Econ Poyry (2010) presenterer omfattende statistikk som sannsynliggjør at allmenngjøringen kan ha påvirket lønninger og arbeidstakersammensetningen. Men samtidig kommer rapporten med tall som reiser spørsmålet om andre krefter enn allmenngjøring driver resultatene. Denne masteroppgavens hovedbidrag er å gjennomføre en empirisk analyse av registerdata, med difference-in-difference-metode, der jeg finner en signifikant positiv effekt av allmenngjøringen i byggebransjen på gjennomsnittslønnen til bygningsarbeiderne og på andelen som tjener under tariffavtalens minstesats for ufaglærte.

3 Teori

Allmenngjøring av tariffestede minstelønssatser i en bransje innebærer en overgang fra en situasjon der noen bedrifter er omfattet av tariffavtalen og andre bedrifter ikke er det, til en situasjon der de fremforhandlede minstesatsene i tariffavtalen blir en lovpålagt minstelønn for alle som er dekket av vedtaket. Dette vil ha konsekvenser for produksjon og sysselsetting i begge typer bedrifter, samt potensielt påvirke organisasjonsgraden, fremtidige tariffoppgjør, tilknytningsformer mellom arbeidskraft og bedrift, lønningene til arbeidstakere høyere opp i lønnsfordelingen, strømmen av arbeidskraft inn og ut av det allmenngjorte området med mer. Dette kapitlet tar opp noen av disse effektene ved hjelp av et enkelt teoretisk rammeverk. Siden det er den empiriske undersøkelsen som er hovedformålet med oppgaven, vil teoridelen bare være en verbal drøfting, og ikke inneholde noen formell modellanalyse.

Vi antar at det er monopolistisk konkurranse mellom bedriftene i bransjen. Det innebærer at etterspørselen rettet mot den enkelte bedrift er en fallende funksjon av bedriftens egen produktpris, og stigende i produktprisen til andre bedrifter. I de organiserte bedriftene blir lønnen fastsatt gjennom forhandlinger mellom fagforening og arbeidsgiverorganisasjon. Fagforeningen presser på for å få høyere lønn, men den tar samtidig hensyn til at høyere lønn vil innebære færre jobber for medlemmene. I bedriftene som ikke er omfattet av tariffavtalen, antar vi at det er bedriften som fastsetter lønnen. Hvis bedriftene setter lavere lønn, vil det være vanskeligere for dem å rekruttere og beholde kvalifisert arbeidskraft, men likevel vil mange av de uorganiserte bedriftene velge å sette lavere lønn enn minstesatsene i tariffavtalen.

Arbeidsinnvandring innebærer økt arbeidstilbud til bransjen. De uorganiserte bedriftene kan dermed sette lavere lønninger enn de ellers ville gjort, og likevel få tilstrekkelig arbeidskraft. Bedriftene vil dermed kunne sette lavere produktpriser, og ta markedsandeler fra de organiserte bedriftene. Det vil føre til høyere sysselsetting i de uorganiserte bedriftene og lavere sysselsetting i de organiserte bedriftene.

Allmenngjøring innebærer at lønningene må heves i uorganiserte bedrifter som tidligere betalte mindre enn minstesatsene. Dermed vil de ansette færre arbeidstakere, og sette høyere produktpriser. Det vil øke etterspørselen rettet mot organiserte bedrifter, slik at sysselsettingen øker der. Samlet sysselsetting ville trolig gå ned. Høyere lønn kan også gi seleksjonseffekter, ved at de uorganiserte bedriftene sier opp arbeidstakere med lav

produktivitet, som tidligere fikk lav lønn, og evt. erstatter disse med mer produktive og bedre betalte arbeidstakere.

Sammenliknet med mange andre land er det relativt små lønnsforskjeller i Norge. I byggebransjen innebærer likevel lokale tillegg at medianlønnen for norske arbeidstakere ligger godt over minstesatsen i tariffavtalen, samtidig som den østeuropeiske arbeidskraften gjerne lønnes mellom faglært- og ufaglærtsatsen, om ikke lavere. I det videre fristiller vi oss litt fra modellrammen over, der alle arbeidstakere i organiserte bedrifter får tarifflønnen. Vanligvis allmenngjøres bare deler av tariffavtalens bestemmelser. Det betyr at allmenngjøringen ikke fullstendig likestiller forpliktelsene til organiserte og uorganiserte bedrifter. Kostnadene for de uorganiserte bedriftene vil fremdeles gå opp, så lenge lønningene lå under tariffavtalens minstelønnsatser før allmenngjøringen og heves i tråd med forskriften. Men konkurransefortrinnet til de uorganiserte bedriftene, i form av lavere lønnskostnader, vil ikke forsvinne helt. I praksis har bedriftene i tillegg mulighet til å redusere kostnadene allmenngjøringen pålegger dem ytterligere ved øke bruken av selvstendig næringsdrivende, som ikke omfattes av forskriften. I den grad lønnsdifferansen mellom norsk og østeuropeisk arbeidskraft ikke kan forsvares av forskjeller i produktivitet, vil det å benytte utenlandsk arbeidskraft være kostnadsbesparende selv dersom de allmenngjorte tariffsatsene legges til grunn. Som nevnt vil arbeidstakerne med en produktivitet som ikke kan forsvare den allmenngjorte tariffsatsen bli utstøtt fra bransjen eller arbeidsmarkedet, det være seg nordmenn eller innvandrere.

I likhet med en vanlig minstelønn kan allmenngjøringen innebære smitteeffekter oppover i lønnsfordelingen. Et argument for en slik effekt er at en lønnsøkning i bunnen av fordelingen skaper forventninger om høyere lønninger også for de lengre opp (Friberg & Tyldum, 2007). Lønnsforskjellene må opprettholdes som motivasjon. Et annet argument er at hevingen av lønnen som må betales for den ufaglærte og minst kvalifiserte arbeidskraften gjør at mer kvalifisert arbeidskraft relativt sett blir billigere. Allmenngjøringen kan derfor føre til at bedriftene endrer tilpassing og substituerer seg bort fra ufaglært og over til mer faglært arbeidskraft.

En vesentlig forskjell mellom lovpålagte minstelønnsatser gjennom allmenngjorte tariffavtaler og vanlig minstelønn, er at de allmenngjorte satsene bestemmes av partene i arbeidslivet. Et sentralt spørsmål blir følgelig hvilke insentiver allmenngjøringen gir i påfølgende tariffoppgjør. I modellrammen ovenfor ville en regne med at allmenngjøringen

ville innebære høyere tarifflønn, fordi dette nå også ville trekke opp lønningene i de uorganiserte bedriftene, og føre til høyere produktpriser der, og dermed dempe den negative virkningen på sysselsettingen i de organiserte bedriftene. Andre studier har derimot en mindre klar konklusjon. Walberg (2009) fremhever at det norske lønnsforhandlingssystemet blant annet kan karakteriseres av følgende trekk: sysselsetting og reallønnsutvikling blir tatt hensyn til i lønnsfastsettelsen, sentrale lønnsoppgjør dominerer lønnsutviklingen, lønn avtales gjennom tariffavtaler, muligheten til å inngå slike tariffavtaler avhenger av andelen fagorganiserte og bedriftens lønnskostnader per arbeidstaker er i utgangspunktet tilnærmet lik i dekket og udekket sektor. Den tariffestede minstelønnssatsen vil nødvendigvis få større fokus der det er gjennomført allmenngjøringsvedtak, i og med at den er bindende for mange flere enn tidligere. Men om det impliserer økt eller redusert vekst i tariffsatsene er ikke entydig. Det kan avhenge av faktorer som andelen dekkede bedrifter og konkurransesituasjonen i produktmarkedet, samt fagforeningens størrelse og målfunksjon (Econ Poyry, 2010).

4 Data til analyse

I dette kapitlet starter den empiriske delen: en analyse av et datasett for å svare på problemstillingen. Jeg sammenlikner lønssituasjonen til arbeidsinnvandrere og nordmenn og studerer effekten av allmenngjøringen på gjennomsnittslønnen og andelen under tariffsatsen for ufaglærte. Men først introduserer jeg datasettet, redegjør for avgrensingene som er gjort, definerer begreper og beskriver noen utviklingstrekk over perioden.

4.1 Datagrunnlag

Dataene brukt i analysedelen av oppgaven kommer fra SSBs lønnsstatistikk, koblet sammen med demografiopplysninger fra FD-trygd (SSBs forløpsdatabase med opplysninger om trygdeforhold og andre typer statistiske data), samt informasjon om utdanningsnivå og bosettingsstatus. Resultatet er et omfattende panel med individdata. Materialet har vært tilgjengelig for meg ved at jeg ble tilknyttet Frischsenterets prosjekt «Arbeidsinnvandring til Norge».

Lønnsstatistikken er basert på SSBs årlige utvalgsundersøkelse som viser et bilde av lønnsforholdene, i september, for de ansatte i et utvalg norske bedrifter. Det er informasjon om både bosatte og ikke-bosatte arbeidstakere. Bare bedrifter med flere enn 100 ansatte er med hvert år. De minste bedriftene, med under 5 ansatte, er ikke med i utvalget. Datasettet mangler dermed noen av de gruppene der andelen lavtlønnede trolig er relativt høy: små bedrifter, utenlandske bedrifter/utstasjonert arbeidskraft, bemanningsbyråer og enkeltmannsforetak. Svart arbeid er det selvsagt heller ikke informasjon om i datasettet.

En fordel med å bruke lønnsstatistikken er at det skilles mellom lønn med og uten overtidbetaling, i motsetning til om en brukte Arbeidstakerregisteret koblet mot lønns- og trekkoppgaver. En kan derfor beregne en timelønn som i teorien er sammenliknbar med tariffsatsene, fordi den inkluderer kvalifikasjonstillegg og andre faste personlige tillegg, men ikke dras opp av bonuser, uregelmessige tillegg og overtidsgodtgjørelser.

En utfordring med dataene er derimot at informasjonen om antall arbeidede timer er usikker. Det kan føre til målefeil i timelønnsvariabelen. Så lenge ikke det skjer en endring i presisjonen i rapporteringen som sammenfaller med vedtaksendringen, bør målefeil i den

avhengige variabelen likevel ikke gi systematiske skjevheter i estimatet på effekten av allmenngjøringen.

4.1.1 Avgrensningene av datasettet

Analysene i oppgaven er utført basert på data for perioden 2001-2011. Datasettet består av individer med næringskode for bygg og anleggsvirksomhet (SN2007: 41-43). I sin rapport fra 2010, «Allmenngjøring av tariffavtaler. Sluttrapport», har Econ Poyry valgt ut fem STYRK-koder (Statistisk sentralbyrås standard for yrkesgruppering) som de mener identifiserer de yrkesgruppene som omfattes av allmenngjøringsvedtaket for bygningsarbeid på byggeplasser. Jeg følger deres definisjon og ser bare på individer med yrkeskodene beskrevet i tabell 4.1.

Tabell 4.1			
Utfører bygningsarbeid	STYRK	Antall*	Prosent
Bygge- og anleggsarbeidere	712	178 038	69,7
Bygningstekniske arbeidere	713	35 100	13,7
Malere, overflatebehandlere, bygningsrengjørere o.l.	714	12 527	4,9
Snekkere	7421	8 200	3,2
Hjelpearbeidere innen bygg, anlegg, vedlikehold o.l.	931	21 587	8,5
*antall observasjoner i datasettet mitt etter alle avgrensningene			

Videre avgrenser jeg utvalget til personer over 18 år, og som ikke er i utdanning. Begrunnelsen for å ekskludere personer under utdanning er at allmenngjøringsvedtaket ikke omfatter lærlinger. Arbeidstakere under 19 år utelukkes fordi det er en egen sats for personer under 18 og det forenkler analysen å kun forholde seg til én minstesats for hele utvalget. De som blir 18 i løpet av året utelukkes, for jeg ikke vet om personen fremdeles er 17 år på undersøkelsestidspunktet.

I håp om å unngå noen av de groveste feilrapporteringene i avtalt arbeidstid, ser jeg bare på fulltidsansatte, slik at minste oppgitte arbeidstid da er 33 timer i uka. Av samme grunn utelukker jeg observasjoner med ukentlig arbeidstid på over 60 timer (619 observasjoner). Det er i utgangspunktet maksimalt lov å arbeide 40-timers uker som standard og 54 timer i kortere perioder. Siden det er mange som jobber mye mer enn dette i byggebransjen, velger jeg å inkludere observasjoner noe over lovens maksgrense.

Enkelte individer er observert mer enn én gang samme år. I de tilfellene velges én av observasjonen tilfeldig til å være med i analysen. Observasjonene som utelukkes på dette grunnlaget, utgjør kun et halvt prosentpoeng av datasettet.

4.1.2 Datasett og variabler

Etter avgrensingene beskrevet over sitter jeg igjen med et datasett bestående av 90 649 individer eller 255 452 observasjoner, som er omtrent 23 000 observasjoner i året i gjennomsnitt. Alle arbeidstakere som er født i Norge, defineres som norske, uavhengig av foreldrenes bakgrunn. Jeg definerer innvandrere som personer i innvandringskategori B, dvs. førstegenerasjons innvandrere uten norsk bakgrunn. Observasjoner der det mangler opplysninger om innvandringskategori defineres også som innvandrere.

Innvandrerne sorteres i tre kategorier ut ifra fødeland, i første omgang. 94 prosent av observasjonene har informasjon om fødeland. Der fødeland mangler, sorteres observasjonene etter statsborgerskap. Personer født i et av landene som var med i EØS/EU før utvidelsen i 2004 havner i gruppen «EØS inkl. Norden». Også arbeidstakere fra Kypros og Malta plasseres i denne gruppen, til tross for at landene ble medlem av EU i 2004. Arbeidstakere fra de 8 østeuropeiske landene som ble medlem i 2004, omtales som østeuropeere og havner i gruppen «nyEU04». Resten av innvandrerne plasseres i gruppen «utenforEØS». Personer som ikke tilhører innvandringskategori B, men som likevel verken ble født i Norge eller har norsk statsborgerskap, sorteres for seg under navnet «ikke innvandrer». Det er en liten gruppe og tas, av estetiske grunner, ikke med i figurene. Jeg skiller mellom personer på korttidsopphold og de som på et tidspunkt bosetter seg i landet, ut ifra om det finnes opplysninger om fødeland. Det har vi bare på de som bosetter seg.

Allmenngjøringsvedtakene for Oslo-regionen og Hordaland var gjeldende for alle som arbeidet på en byggeplass innenfor de aktuelle fylkesgrensene. For å identifisere hvem som var dekket av vedtaket i 2006, trenger en derfor å vite arbeidsplassens beliggenhet. Observasjonene plasseres i de ulike fylkene ut ifra kommunenummer. Dersom kommunenummeret av og til ikke stemmer overens med hvor arbeidet faktisk fant sted, kan det gi opphav til målefeil i forklaringsvariabelen. Konsekvensen av usystematiske målefeil i en forklaringsvariabel er at estimatoren blir forventningsskjev mot null, dvs. man undervurderer effekten. Målefeil i forklaringsvariabelen har større betydning i regresjoner med individfaste effekt, som jeg vil komme tilbake til.

Timelønnen beregnes ut ifra informasjon om fast grunnlønn per måned og avtalt arbeidstid per uke, dvs. lønn utenom bonuser, uregelmessige tillegg og overtidsgodtgjørelser og en arbeidstid som heller ikke inkluderer overtid. I følge Econ Poyrys rapport om allmenngjøring av tariffavtaler (2010) gir denne beregningen den timelønnen som er mest interessant for sammenlikning med de tariffestede minstesatsene.

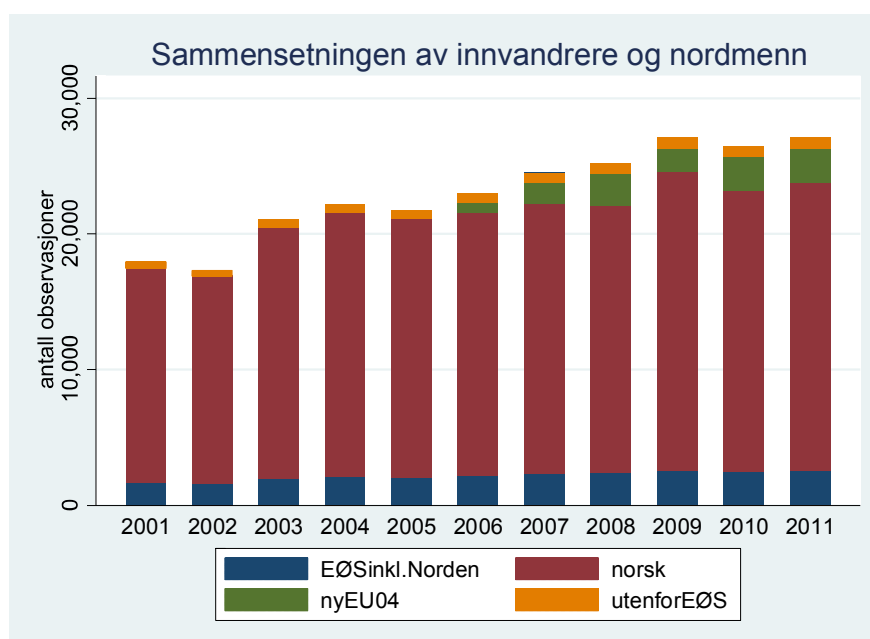
4.2 Deskriptiv statistikk

Påfølgende statistikker, tabeller og figurer er basert på datasettet presentert over. Når en tolker funnene er det viktig å ha i bakhodet at utstasjonert arbeidskraft, arbeidere tilknyttet bemanningsbyråer og ansatte i de minste bedriftene ikke er med. Polonia-undersøkelsene dokumenterer også at graden av svart arbeid og feilrapportering, enten bevisst eller ubevisst, ikke er neglisjerbar i den utenlandske arbeidsstyrken i byggebransjen. Med dette forbeholdet tatt, gir likevel datasettet interessant informasjon om utviklingen i den registrerte økonomien.

I dette delkapittelet skal vi se på hvordan lønnsfordelingen har endret seg i løpet av 2000-tallet, og hvordan det henger sammen med sammensetningen av innvandrere og nordmenn. Utviklingen i medianlønnen, tariffsatsen og andelen med lønn under tariffens minstesats presenteres. Til slutt ser jeg på gjennomsnittlig lønnsvekst for ulike grupper.

Figur 4.1 viser hvordan sammensetningen av arbeidstakerne endrer seg over tid i utvalget.

Figur 4.1



Andelen arbeidere fra EØS inkludert Norden har holdt seg relativt stabil, og utgjør omtrent 10 prosent av utvalget. Over 30 prosent av disse er svensker og omtrent en fjerdedel kommer fra Tyskland. I underkant av 3 prosent av observasjonene er personer med bakgrunn fra land utenfor EØS-området, som Bosnia, Kosovo og Vietnam. Den store endringen har skjedd i tilstrømningen fra de østeuropeiske landene (nyEU04). Gruppen utgjør 1 prosent av utvalget i 2005 og hele 11 prosent i 2011. 78 prosent av disse er polakker og 15 prosent er fra Litauen. Over halvparten av observasjonene fra EØS inkludert Norden faller under kategorien korttidsopphold, mens det tilsvarende tallet for de østeuropeiske landene er omtrent 10 prosent.

I Polonia-undersøkelsene kommer det frem at polske bygningsarbeidere i hovedsak består av menn mellom 25-50, med yrkesfaglig utdannelse og lang arbeidserfaring fra hjemlandet. I datasettet er det bare opplysninger om høyeste utdanningsnivå for 35 prosent av de østeuropeiske innvandrerne, og for ingen av arbeidstakerne på korttidsopphold. Beregnes gjennomsnittlig utdanningsnivå over gruppen der opplysningene foreligger, så stiller nordmenn, innvandrere totalt og østeuropeere for seg, veldig likt. Andelen faglærte i datasettet ligger i snitt på 6 prosent. Faglært er da definert som personer med NUS2000-kode 5-8, som innebærer mer enn 13 års skolegang. Arbeidstakere vi ikke har opplysninger om utdanningsnivå på regnes som ufaglærte.

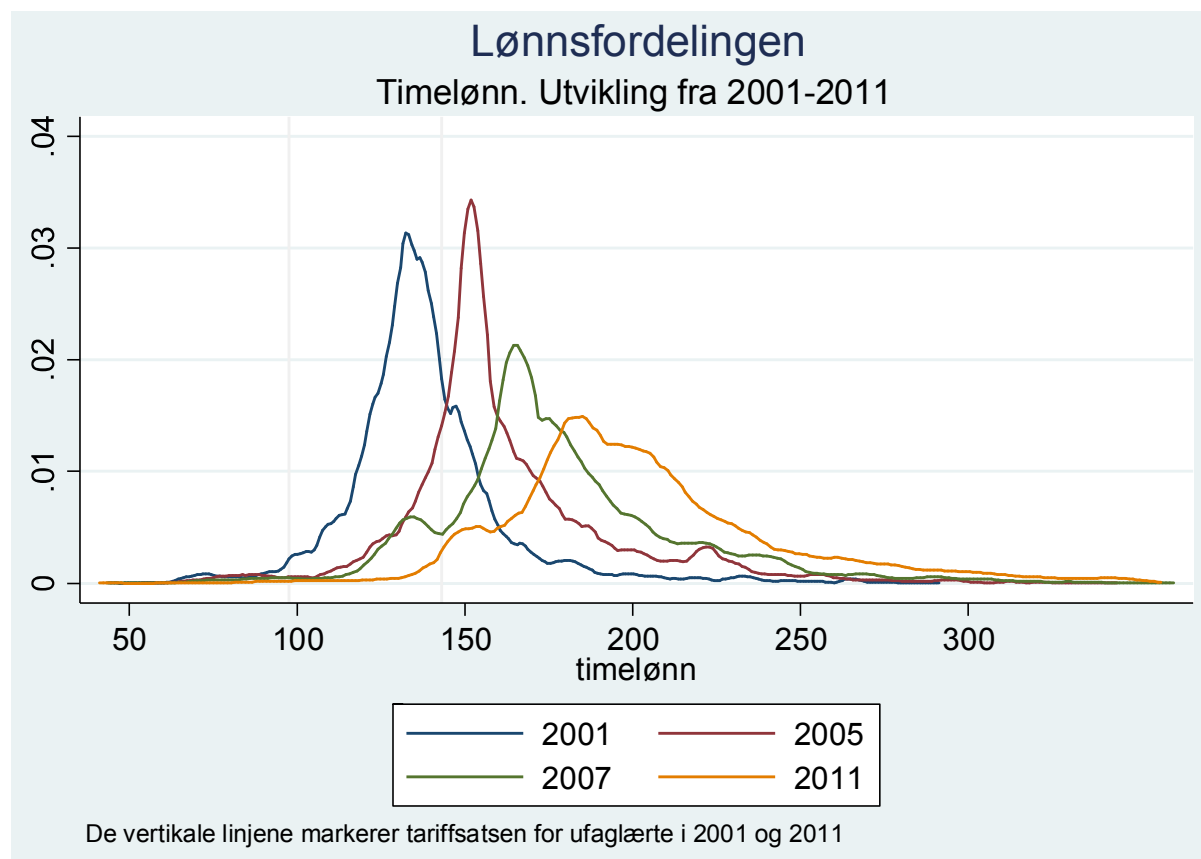
I datasettet mitt er ufaglærte, innvandrere og ansatte i små bedrifter overrepresentert i gruppen lavtlønnede. De som får lønn omtrent på tariff, er i snitt yngre og det er oftere første gang de er observert i datasettet. 90 prosent av observasjonene i datasettet har lønn over den faglærte satsen, men forskjellen mellom gruppene er stor; hele 38 prosent av østeuropeerne tjener under faglært sats, mot 6 prosent av de norske.

4.2.1 Lønnsfordelingen

En konsekvens av arbeidsinnvandringen fra Øst-Europa og andre lavkostland, er at lønnsforskjellene øker. Denne utviklingen finner jeg igjen i datasettet. Figur 4.2 illustrerer at avstanden mellom timelønnen til de høyeste og de lave persentilene begynte å øke rundt 2004. I datasettet finner jeg at 25-persentilen som andel av 75-persentilen falt uten stans fra 0,86 i 2004 til 0,81 i 2011. Avstanden fra de lavtlønnede og opp til medianlønnen ser også ut til å ha økt. Dette er i tråd med funnene i Fafos evaluerings-rapport. Et iøynefallende trekk ved figur 4.2 er tendensen til en dobbel pukkel fra og med 2007, spesielt tydelig dette første året. Det

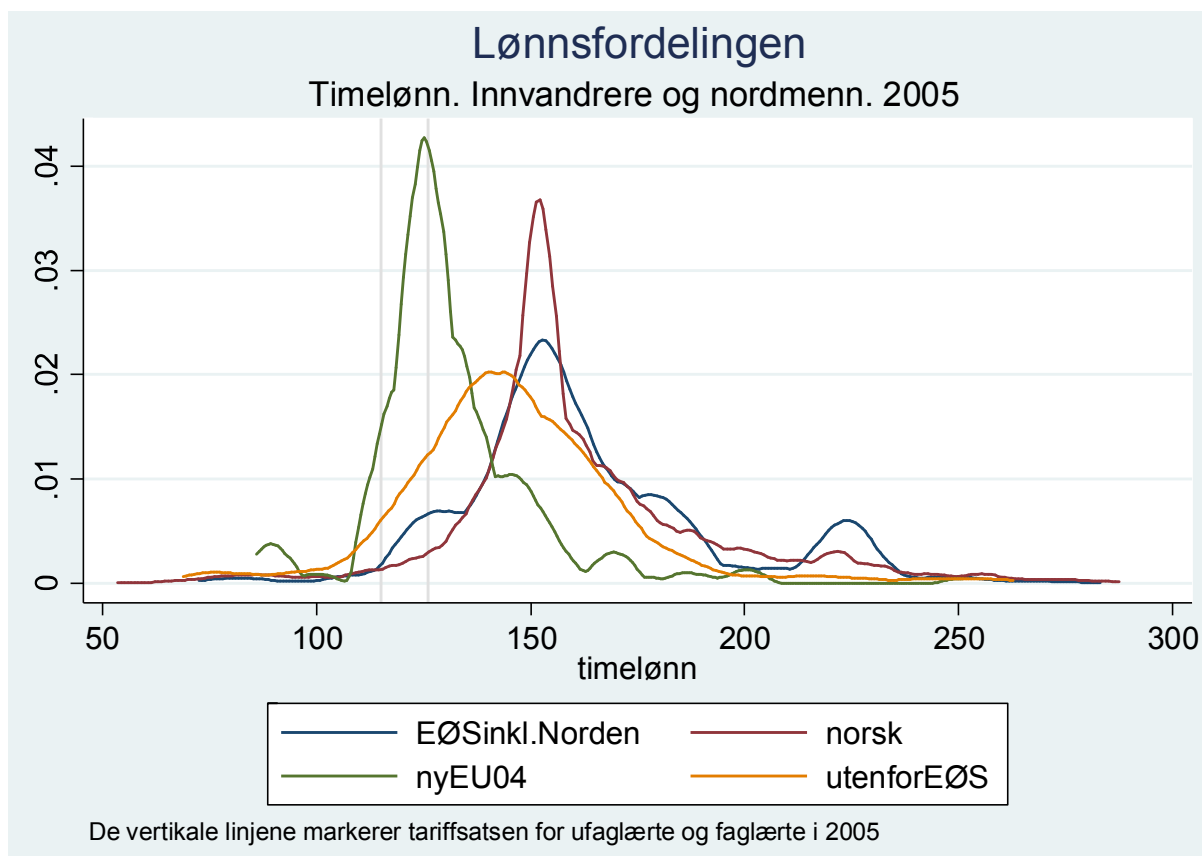
skyldes at arbeidsinnvandrerne etter hvert utgjør en ikke-neglisjerbar andel av utvalget og at lønningene deres i hovedsak ligger godt under normal norsk lønn.

Figur 4.2

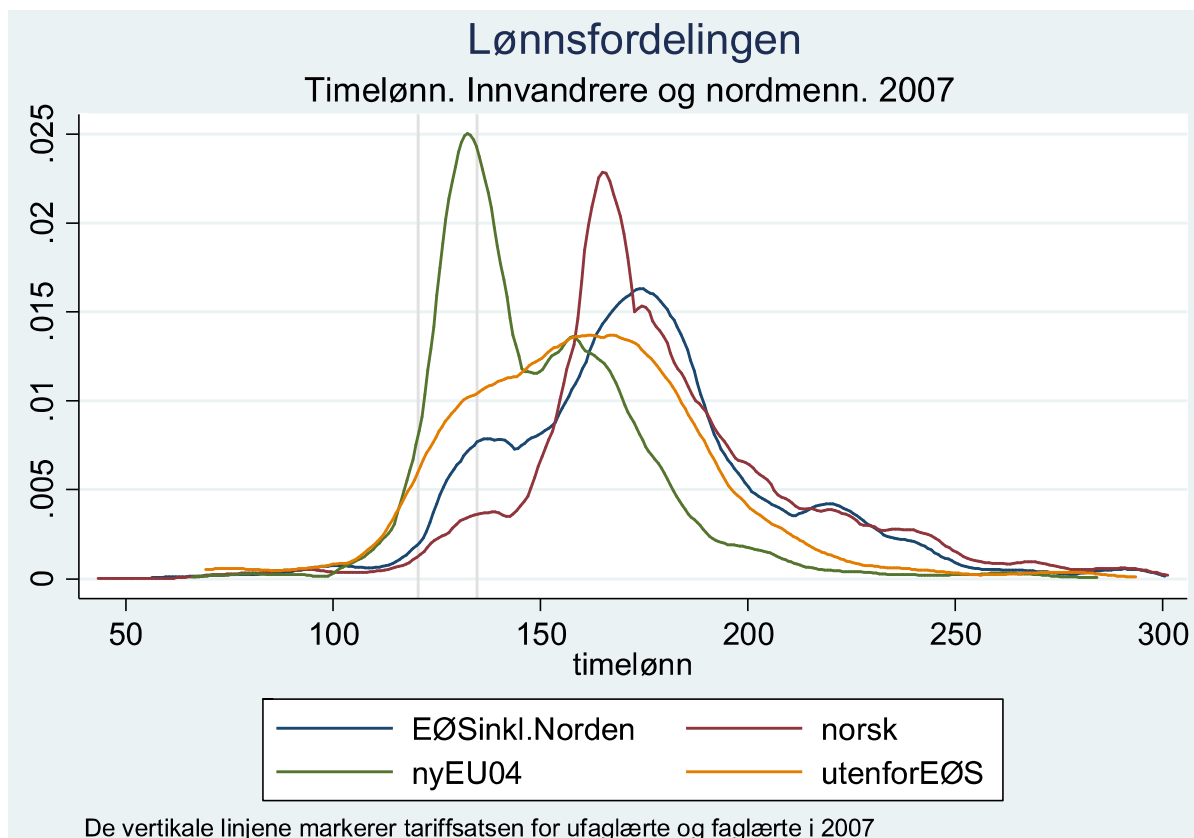


Fremstillingen over skjuler noen sammensetningseffekter. I figurene nedenfor er lønnsfordelingen for hver av gruppene tegnet for seg. Den første, figur 4.3, viser fordelingene i 2005, før allmenngjøringen var innført. Østeuropeerne skiller seg klart ut, med timelønnsobservasjoner konsentrert rundt tariffsatsen for faglærte. Bygningsarbeiderne fra landene utenfor EØS-området har også i stor grad lavere timelønssatser enn norske og arbeidstakere fra EØS. Hele 14 prosent av de 260 østeuropeerne i datasettet i 2005 observeres med lønn under tariffsatsen for ufaglærte, i motsetning til bare tre prosent av de norske. Forutsetningen for et allmenngjøringsvedtak om at utenlandske arbeidstakere har lavere lønn enn norske ser dermed ut til å ha vært tilstede. Figur 4.4 og 4.5 viser at andelen under tariffsatsen for ufaglærte ikke går mot null, selv fire år etter allmenngjøringen for byggeplasser i hele landet.

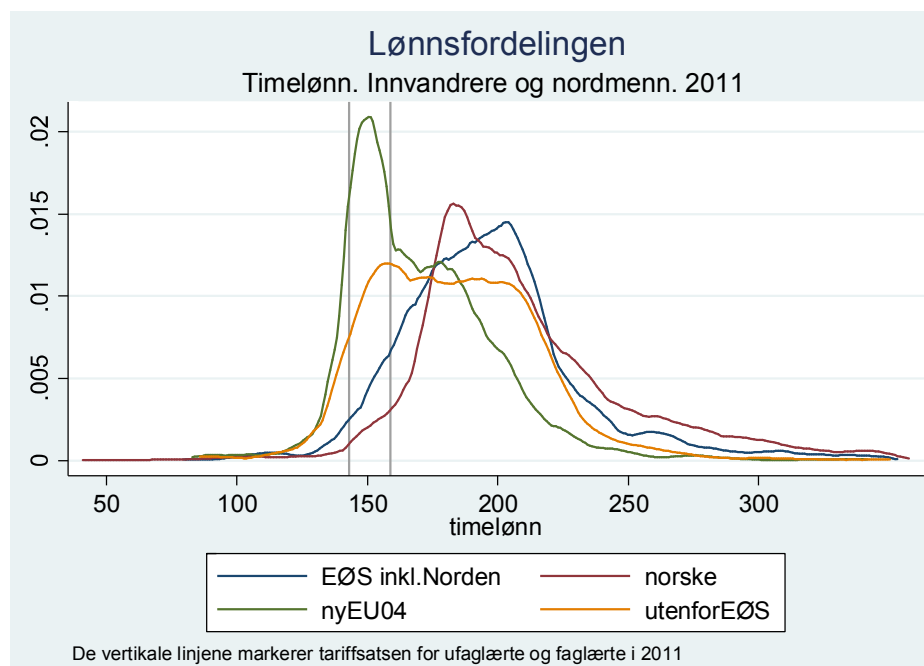
Figur 4.3



Figur 4.4



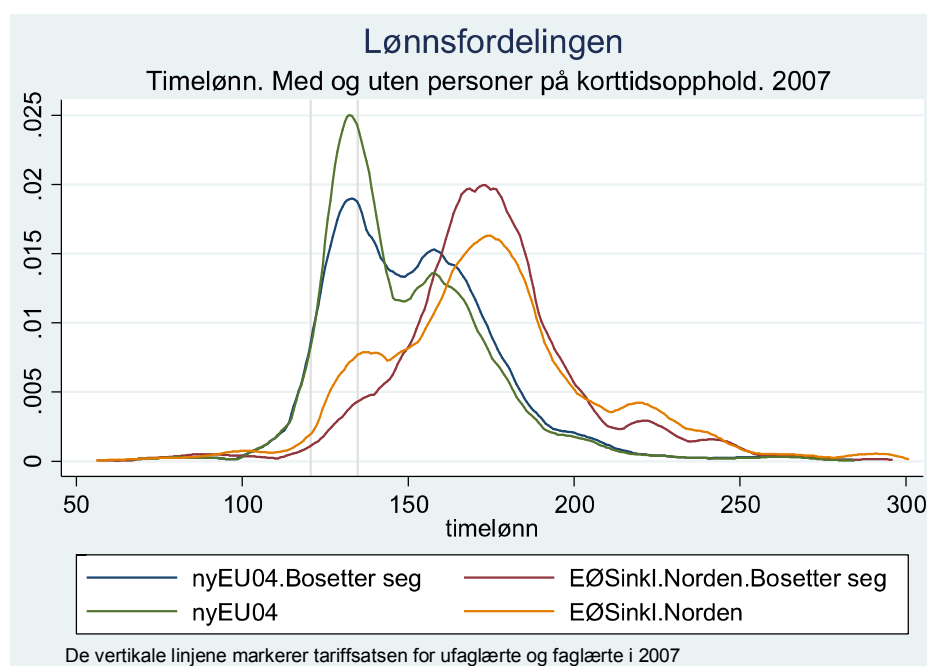
Figur 4.5



Korttidsopphold

Econ Poyry (2010) finner at ikke-bosatte, uorganiserte, i faglært bygningsarbeid i Oslo-regionen, var overrepresentert blant de lavtlønnede. Figur 4.6 tegner et bilde som stemmer overens med dette: Lønnsfordelingen blir mindre sentrert rundt faglærtsatsen når personer på korttidsopphold ekskluderes.

Figur 4.6

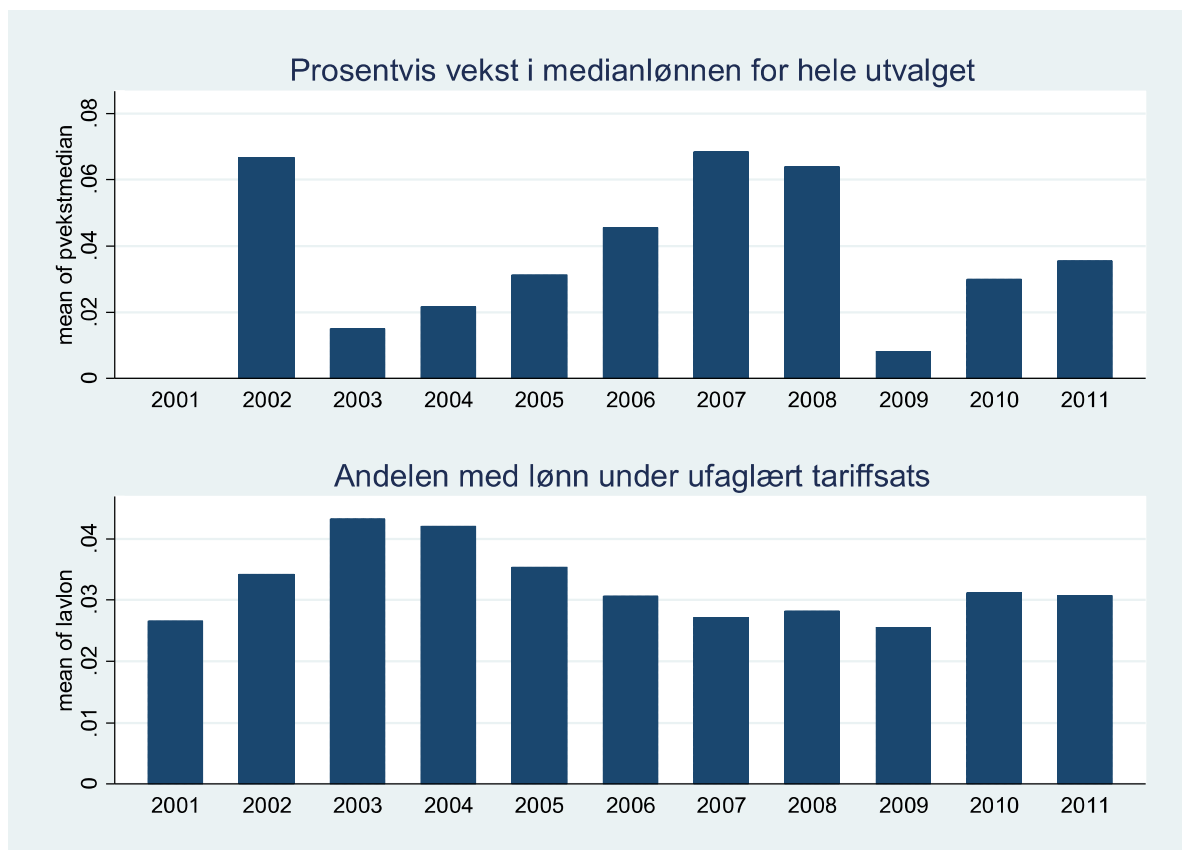


Generelt er det mindre registerdata på personene som er i landet på korttidsopphold, og timelønnsvariabelen er trolig mer usikker for denne gruppen. I estimeringen av effekten av allmenngjøringen vil jeg derfor fokusere på et utvalg der korttidsopphold er ekskludert.

4.2.2 Utviklingen i medianlønn, tariffsats og andel under minstesatsen

Det øverste stolpediagrammet i figur 4.7 viser årlig prosentvis vekst i medianlønnen. Vi ser at lønnsveksten var særlig høy i 2002, 2007 og 2008, og særlig lav under finanskrisen i 2009. Det nederst diagrammet i figur 4.7 viser andelen av arbeidstakere som tjener under tariffsatsen for ufaglærte. Andelen vokser til å være over 4 prosent i 2003, for så å falle til under 3 prosent i 2007. Andelen faller igjen i 2009, og stiger så til rundt 3 prosent i 2010 og 2011.

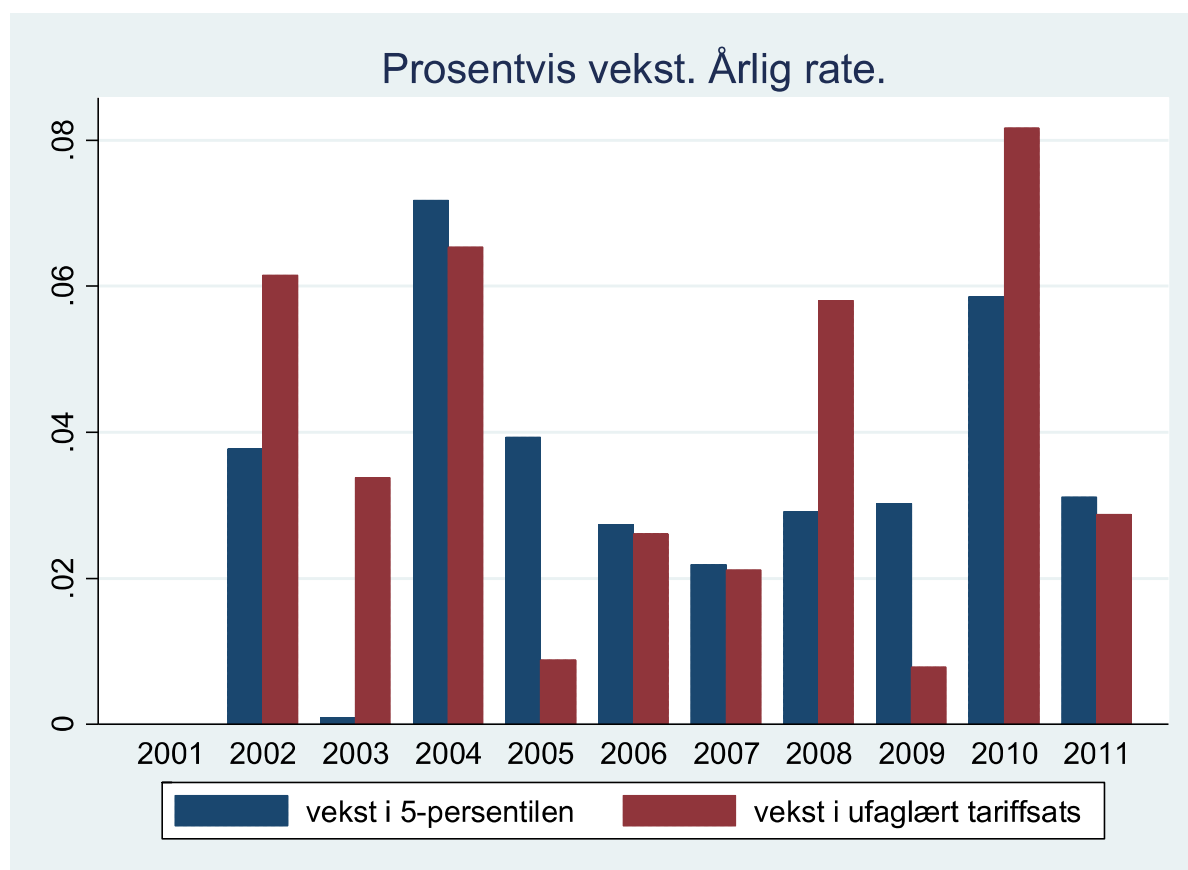
Figur 4.7



Økningen i tariffsatsene varierer betydelig fra år til år, og er gjerne størst i hovedoppgjørene, som i utvalgsperioden sammenfaller med partallsårene. I figur 4.8 viser de røde stolpene prosentvis vekst i tariffsatsen for ufaglærte, og de blå stolpene den årlige prosentvise

endringen i 5-persentilen. Det er betydelig sammenfall fra år til år, slik en ville forvente, i og med at 5-persentilen ligger mellom tariffsatsen for faglærte og ufaglærte og dekningsgraden har vært relativt høy hele tiden. I 2002 og 2003 steg tariffsatsen betydelig mer enn 5-persentilen, noe som sammenfaller med at andelen arbeidstakere under tariffsatsen økte markert, se figur 4.7 over. Bortsett fra at 2006 skiller seg ut som et år med lav vekst i tariffsatsen sammenlignet med andre partallsår, er det ingen klar endring å spore i tariffveksten før og etter allmenngjøringen.

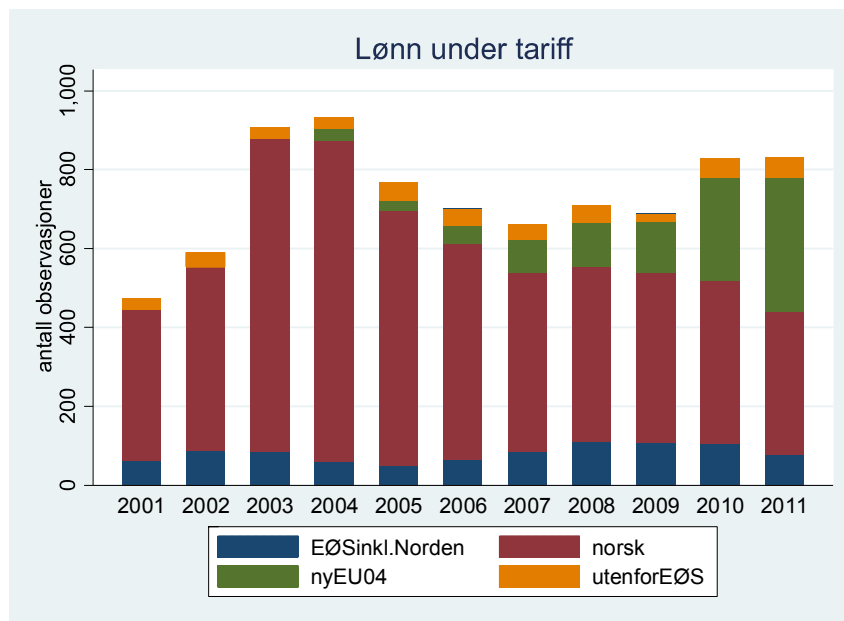
Figur 4.8



4.2.3 Innvandrere og nordmenn under minstesatsen

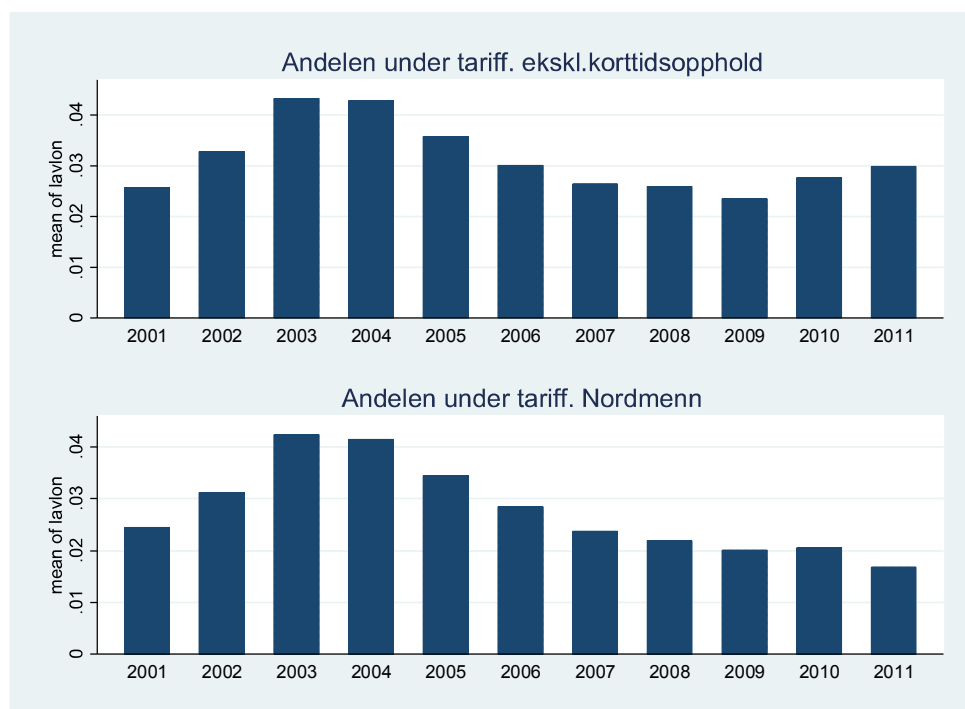
Figur 4.9 viser sammensetningen av gruppen som tjener under tariffsatsen for ufaglærte. Antallet nordmenn som tjener under minstesatsen er fallende, mens antallet østeuropeere øker i takt med at det kommer flere til landet, og inn i datasettet. I 2011 er 40 prosent av de lavtlønnede østeuropeere og en tilsvarende andel nordmenn.

Figur 4.9



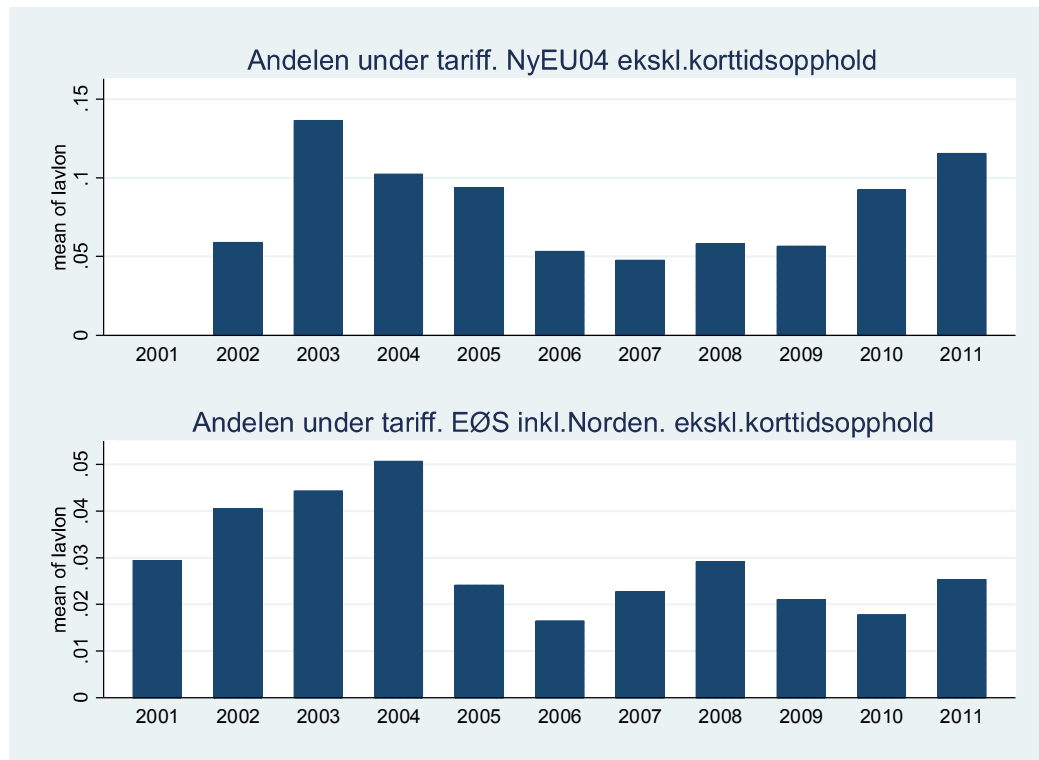
I det følgende deler jeg opp i grupper etter bakgrunn og ser på utviklingen i andelen under tariffavtalens minstesats for hver av disse gruppene. Det første som kommer frem av figur 4.10, når en sammenlikner det øverste og nederste diagrammet, er at det er et klarere fall i andelen med lønn under den ufaglærte tariffsatsen etter allmenngjøringen når en ser på nordmenn for seg.

Figur 4.10



De østeuropeiske innvandrene har gjennomgående en høyere andel lavtlønnede enn de andre gruppene – vær obs på at y-aksen i figur 4.11 går opp til 15 prosent, ikke fem, som i de andre diagrammene. Med unntak av de siste årene, etter finanskrisen, ser det ut til å ha vært et relativt stort fall i andelen som lønnes under tariff, fra og med 2006. Også for de opprinnelige EØS-landene ser det ut til å ha skjedd et skifte, men da allerede fra 2005.

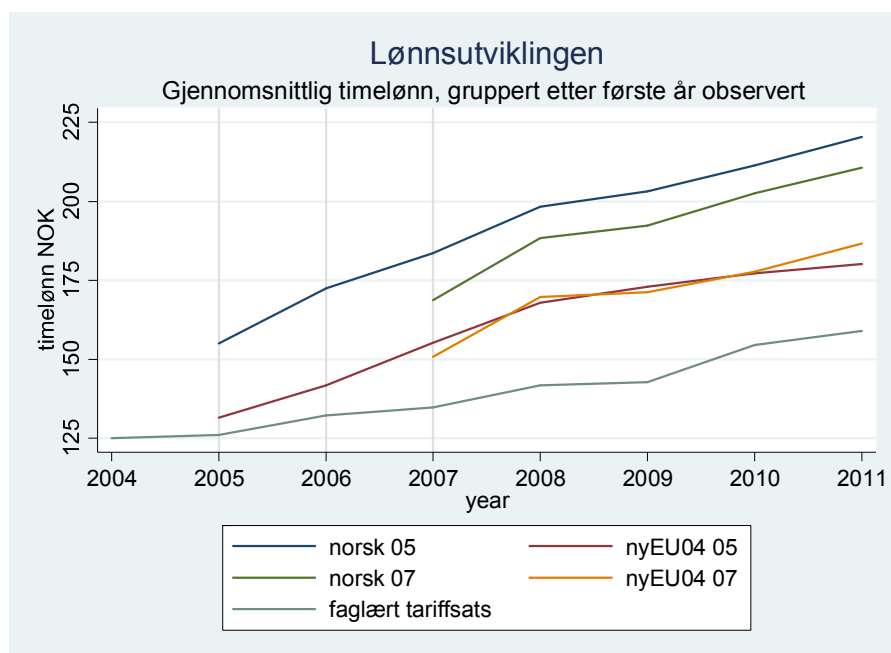
Figur 4.11



4.2.4 Lønnsutvikling over tid, og frafall

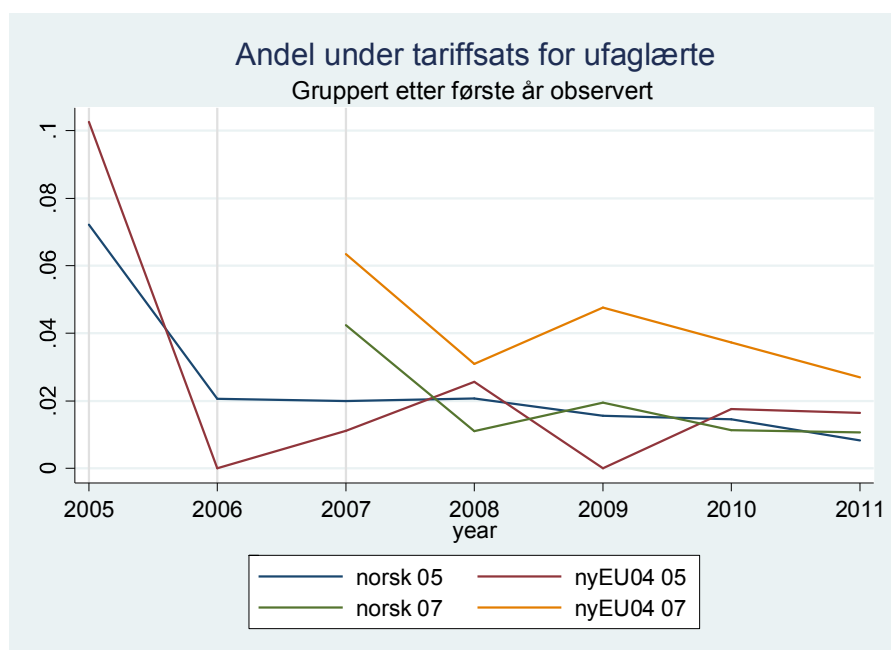
Figur 4.12 viser gjennomsnittslønnen til nordmennene og østeuropeerne som kom inn i datasettet i henholdsvis 2005 og 2007. Nordmennene som observeres fra 2005 tjener 24 kr mer i timen enn østeuropeerne, og lønnsdifferansen mellom disse to gruppene øker over tid. Den tilsvarende differansen for de som observeres for første gang i 2007 er 18 kr. Denne differansen øker nesten ikke. Blant de norske arbeidstakerne ser det ut til at ansiennitet har betydning, i og med at gjennomsnittslønnen for de observert fra 2005 holder seg over gjennomsnittslønnen til de som ble observert første gang i 2007. De østeuropeiske innvandrene som kom i 2005 ser derimot ikke ut til å ha opparbeidet noen lønnsfordel overfor de som kom senere. Gjennomsnittslønnen til østeuropeerne som kom i 2005 ligger over tariffsatsen for faglærte det første året, og denne avstanden øker.

Figur 4.12



15 prosent av datasettet består av personer som bare observeres en gang. Denne gruppen er overrepresentert blant de med lønn under tariff: hele 7 prosent av de som observeres én gang og bare 2 prosent av resten av utvalget tjener under tariff. Figur 4.13 viser utviklingen i andel under tariff for gruppene som observeres første gang i 2005 og i 2007. Deler av årsaken til det kraftige fallet i lavlønnsandelen fra år 1 til år 2 skyldes nettopp frafallet av personer som tjente under tariff det ene året de var med i utvalget.

Figur 4.13



5 Empirisk metode

Difference-in-difference

I dette kapitlet presenteres en empirisk metode for å studere virkningen av allmenngjøringsvedtaket på gjennomsnittslønnen og på andelen av arbeidstakerne som har lønn under tariff. Metoden, difference-in-difference, utnytter at allmenngjøringsvedtaket ble innført henholdsvis halvannet og ett år tidligere i Oslo-regionen og Hordaland enn i resten av landet. Identifiseringen bygger derfor på eventuelle forskjeller i utviklingen i andel under tariff og gjennomsnittslønnen mellom Oslo-regionen/Hordaland og resten av landet i det tidsrommet der allmenngjøringen bare gjaldt i det første området. Heretter omtales gjerne området der allmenngjøringen kom i 2006 som vedtak06-fylkene og resten av landet som kontroll06-fylkene.

Den sentrale antakelsen for å kunne gi estimatet i en diff-in-diff-regresjon en kausal tolkning, er at lønnsutviklingen i vedtak06-fylkene ville vært lik som i resten av landet dersom allmenngjøringen ikke hadde blitt innført (antakelse om en felles trend). Sjokk eller forstyrrelser som er felles for begge områdene, for eksempel nasjonal variasjon i aktivitetsnivået i byggebransjen mellom år, vil dermed ikke være et problem for identifiseringen av allmenngjøringseffekten. Et asymmetrisk sjokk i allmenngjøringsåret, som påvirket lønnsutviklingen ulikt for de to gruppene, ville derimot vært et brudd på antakelsen. Kravet om en felles trend mykes noe opp ved å inkludere kontrollvariabler; det er den betingede trenden som må være felles.

Et mulig problem for diff-in-diff-estimatoren er om det ikke er tilfeldig hvor allmenngjøringen først ble innført. Det kan innebære et endogenitetsproblem, og gi seleksjonsskjevhet. Det kontrolleres for fylke-faste effekter, så forskjeller mellom vedtak06- og kontroll06-fylkene som er konstante over tid vil ikke gi skjevhet i estimatoren. Det vil derimot være et endogenitetsproblem dersom en endring i en bakenforliggende faktor, som ikke kontrolleres for, både påvirker lønnsutviklingen direkte og samtidig innebærer økt sannsynlighet for et allmenngjøringsvedtak. Allmenngjøringsvedtakene kom, som beskrevet tidligere, som et resultat av at arbeidstakersiden ønsket vedtaket, og kunne dokumentere at mange innvandrere hadde lønninger under gjeldende tariffsats. Et asymmetrisk innvandringssjokk kunne derfor potensielt vært opphav til et endogenitetsproblem. Andel av

byggningsarbeiderne som kommer fra Øst-Europa er i datasettet mitt, hvert år, omtrent dobbelt så høy i Oslo-området pluss Hordaland som i resten av landet. Men veksten i denne andelen ser ut til å være ganske lik på tvers av gruppene, som tyder på at det ikke har inntruffet et asymmetrisk sjokk langs denne dimensjonen.

For at resten av landet skal være en god kontrollgruppe, er det også sentralt at lønnsutviklingen i kontroll06-fylkene var upåvirket av allmenngjøringen i vedtak06-fylkene. Eksempler på potensielle problemer er at allmenngjøringen kan ha endret konkurransesituasjonen eller førte til selektert inn- og utflytting fra de allmenngjorte fylkene.

Fra og med 2007 gjaldt allmenngjøringen av tariffens minstesatser alle arbeidstakere som utfører bygningsarbeid på byggeplasser, altså alle observasjonene i datasettet mitt fra og med dette året. Det er bare i 2006 at datasettet inneholder både allmenngjøringsomfattede- og kontroll-personer. I hovedsak estimerer jeg derfor bare førsteårseffekten av allmenngjøringen. I noen spesifikasjoner inkluderes en lineær tidstrend i forsøk på å få et inntrykk av den fulle effekten, siden det, som nevnt, kan være grunn til å tro at virkningen av allmenngjøringen kan endres over tid. Men at vedtaket hadde virkning fra begynnelsen er avgjørende for å finne en effekt også ved spesifikasjonen med lineær trend. Dersom virkningen har økt over tid, for eksempel ved at den fulle effekten først kom etter at solidaritetsansvaret ble innført, vil regresjonen med lineær trend ikke tilskrive denne utviklingen til allmenngjøringen.

Generelt er det en utfordring å få riktige standardfeil med difference-in-difference i tilfeller som dette; der den avhengige variabelen er seriekorrelert over tid og korrelert innad i hvert fylke, samtidig som allmenngjøringsdummyen bare endres én gang i løpet av perioden og ikke på tvers av fylkesgrensene. Ideelt skulle en i det minste clustret på fylkesnivå, men dessverre er 19 fylker et litt lite antall når en skal clustre (Angrist & Pischke, 2009). Ved mindre annet er spesifisert, er det robuste standardfeil som er oppgitt.

6 Lavlønnsregresjonene

Et direkte resultat av allmenngjøringen bør være at andelen arbeidstakere med timelønn under tariffens minstesats reduseres idet vedtaket blir gjeldende. Dersom alle aktørene hadde fulgt loven og det ikke var noe feilrapportering i datasettet, skulle andelen falt til null. Det gjør den ikke i løpet av perioden, men det ser ut til å være en fallende trend. Innenfor diff-in-diff-rammeverket bruker jeg flere ulike spesifikasjoner for å estimere effekten allmenngjøringen har hatt på andelen med lønn under tariffens minstesats.

Den første regresjonen er en lineær sannsynlighetsmodell der den avhengige variabelen er en dummy for om lønnen til individet, det året, er under tariffsatsen for ufaglærte uten bransjeerfaring (heretter omtalt som «under tariff»). En probit-modell ble også forsøkt. Resultatene ble tilnærmet like, så den lineære modellen ble valgt, i og med at disse koeffisientene kan tolkes direkte. Forklaringsvariabelen av interesse er en dummy for om individet, det året, arbeider i et fylke omfattet av allmenngjøringsvedtaket. Allmenngjøringsdummyen antar altså verdien 0 for alle observasjoner frem til 2005. I 2006 er dummyen 1 for alle som jobber på en byggeplass i vedtak06-fylkene, mens for resten er den fremdeles 0. Fra 2007 er allmenngjøringsdummy lik 1 i hele landet.

For at allmenngjøringskoeffisienten ikke skal fange opp en generell utvikling over tid, uavhengig av vedtaket, må vi kontrollere for tidstrenden. Regresjonen estimeres med to ulike spesifikasjoner: år-fast effekt og en lineær trend. I begge tilfeller kontrolleres det for fylke-faste effekter, ved å ha med en dummy for hvert fylke. I regresjonen med år-fast effekt identifiseres allmenngjøringseffekten av forskjellen mellom situasjonen i Oslo-området pluss Hordaland og resten av landet i 2006, sammenliknet med de andre årene. Spesifikasjon fanger altså bare opp virkningen det året vedtaket trer i kraft. Med en lineær tidstrend vektlegges i tillegg årene rundt allmenngjøringen. Jo større forskjell det er mellom for eksempel 2005 og 2008 sammenliknet med utvikling i perioden før og etter allmenngjøringen, desto større blir den estimerte allmenngjøringskoeffisienten. Dersom hele virkningen av allmenngjøringen kom de første årene etter vedtaket ble innført, og en lineær tidstrend er en akseptabel antakelse, så vil denne spesifikasjonen kunne finne noe som likner en totaleffekt.

Å forsøke på å estimere en totaleffekt er interessant, men dessverre er det samtidig større risiko for også å fange opp andre mulige effekter. Spesifikasjonen med år-fast effekt er mer robust. Et potensielt problem er for eksempel at tariffsatsen kan forflytte seg i

lønnsdistribusjonen avhengig av fagforeningens iver eller moderasjon i tariffforhandlingene. I 2004-05 var tariffsatsen relativt høy i forhold til medianlønnen, sammenliknet med resten av årene mellom 2001-2011, mens tarifflønnen var relativt lav i forhold til medianlønnen fra 2007-2009. Det ville ikke vært overraskende om andelen med lønn under tariff gikk ned når tariffsatsen reduseres i forhold til medianlønnen. Siden endringen i så stor grad sammenfaller i tid med allmenngjøringen, vil utviklingen beskrevet over delvis fanges opp i allmenngjøringskoeffisienten i en regresjon med en lineær tidstrend. Fordi det er en nasjonal tariffsats, er regresjonen med år-fast effekt mer robust overfor at endringen i tariffsatsen relativt til medianlønnen over år, siden identifiseringen er sammenlikningen av fylkene ett år, 2006.

Å kontrollere for tid og gruppe (her: år og fylke) er en sentral del av identifiseringen i difference-in-difference-metoden. For å redusere variansen til feilleddet og dermed øke signifikansnivået på estimatet, inkluderes i tillegg en rekke kontrollvariabler: om individet er registrert som faglært, samt kjønn, bosettingsstatus (dummy for om personen er registrert som bosatt eller ikke på daværende tidspunkt) og bedriftsstørrelse (antall ansatte i datasettet mitt tilknyttet bedriften det året, etter avgrensningene). Regresjonene er også kjørt uten disse kontrollvariablene for å kontrollere at estimatet er robust for slike variasjoner.

Teoridelen av oppgaven tok opp smitteeffekter og om, og eventuelt hvordan, tariffsatsen påvirkes av en allmenngjøring. I en av spesifikasjonene med lineær tidstrend kontrollerer jeg for tarifflønn delt på medianlønn, der medianlønnen er beregnet årlig ut ifra hele utvalget. Det er en gyldig kontrollvariabel dersom en antar at både medianlønnen og tariffsatsen ikke er direkte påvirket av allmenngjøringen. Selv hvis variabelen er endogen, kan det være interessant å inkludere den som kontroll, men tolkningen blir da en litt annen. Hensikten med allmenngjøringen som tiltak mot sosial dumping, er å heve arbeidsinnvandrernes lønninger opp mot det som er normal norsk lønn i bransjen. Hvis det at andelen med lønn under tariff går ned når det kommer et allmenngjøringsvedtak i stor grad skyldes at tariffsatsen, som et resultat av allmenngjøringen, blir lavere sammenliknet med norsk normallønn, så fungerer kanskje ikke vedtaket etter hensikten. En empirisk undersøkelse av allmenngjøringens påvirkning på påfølgende tariffavtaler er utenfor rammene av denne oppgaven. Jeg nøyer meg med å diskutere mulige tolkninger av regresjonene.

Så langt har jeg beskrevet tre ulike spesifikasjoner: år-fast effekt, lineær trend og lineær trend med tariff delt på median som kontroll. I alle tre er den avhengige variabelen en dummy for

om lønnen er over eller under tariff. I tillegg har jeg to spesifikasjoner der den avhengige variabelen er en dummy for om lønnen er under en viss andel av medianlønnen: der 5-persentilen og der tariffsatsen i snitt lå mellom 2001-05, henholdsvis 0,778 og 0,737 av medianlønnen. Disse spesifikasjonene er med for å belyse om avstanden opp til medianlønnen faktisk er blitt mindre. Regresjonene kjøres på hele datasettet, i tillegg til separate regresjoner for nordmenn, innvandrere og bare østeuropeiske innvandrere.

6.1 Resultater fra lavlønnsregresjonene

Hovedtrekket fra alle spesifikasjonene er at allmenngjøringen har ført til redusert andel lavtlønnede både blant innvandrere og nordmenn, enten en definerer lavtlønnet ut ifra lønn under tariff eller under en viss andel av medianlønnen. Alle allmenngjøringskoeffisientene er imidlertid ikke like signifikante. Resultatene fra de fem ulike spesifikasjonene presenteres nedenfor, én etter én.

Tabell 6.1 viser den estimerte effekten av allmenngjøringen på andelen med lønn under tarifflønn, i regresjonen med år-fast effekt. I alle spesifikasjonene kontrolleres det også for fylke-fast effekt, kjønn, bosettingsstatus, bedriftsstørrelse og om personen er registrert som faglært.

Tabell 6.1: År-fast effekt

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
allmenngjøring	-0.00643** (0.00244)	-0.00292 (0.00250)	-0.0267* (0.0105)	-0.0438 (0.0259)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Robust standard errors in parentheses

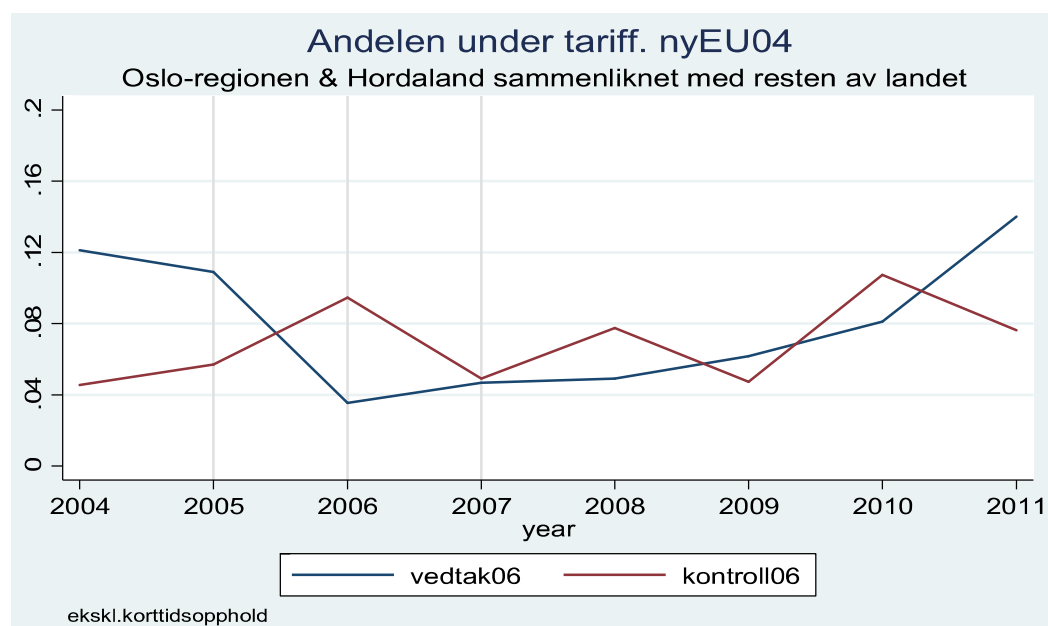
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Denne regresjonen med år-fast-effekt estimerer førsteårseffekten. En allmenngjøringskoeffisient på -0,006 kan tolkes som at allmenngjøringen reduserte sannsynligheten, for at en tilfeldig bygningsarbeider på en byggeplass i Oslo-regionen eller Hordaland i 2006 fikk lønn under tariffens minstesats med et drøyt halvt prosentpoeng. Fra et utgangspunkt med at 3 prosent ble betalt mindre enn tariffsatsen i disse områdene i 2005, betyr et halvt prosentpoengs fall at sannsynligheten reduseres med en sjettedel. Som det

kommer frem av tabellen, ble arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa mest påvirket av allmenngjøringen: koeffisienten er over syv ganger så stor som for hele utvalget og nesten fire ganger så stor som koeffisienten fra regresjonen på all innvandrerne samlet. Punkttestimatet innebærer at sannsynligheten for at en østeuropeisk bygningsarbeider fikk lønn under tariff falt med 40 prosent som følge av allmenngjøringen.

Bare allmenngjøringskoeffisienten fra regresjonen kjørt på alle som bosettes er signifikant på 5-prosent-nivå. Fordi det er så få østeuropeere i datasettet de først årene er det vanskelig å få signifikante resultater, selv på relativt store effekter. Tabellen 6a viser antallet østeuropeere med lønn under tariff i datasettet og figur 6.1 viser utviklingen i andelen under tariff for de to fylkesgruppene. Det ser ut til å være et klart fall i andelen under tariff i vedtak06-fylkene fra 2005 til 2006, samtidig som kontroll06-fylkene opplever økning. Fra 2006 til 2007 faller andelen i kontroll06-fylkene, samme året som allmenngjøringen innføres der.

Figur 6.1



Tabell 6a. Antall under tariff

År	Vedtak06	Kontroll06
2003	3	1
2004	8	4
2005	18	14
2006	12	20
2007	37	46

Tabell 6.2 viser resultatene fra regresjonen med en lineær tidstrend. I følge estimatene fra denne spesifikasjonen var det i utgangspunktet en stigende trend i andelen med lønn under tariff på 2000-tallet og allmenngjøringen bidro til en kraftig reduksjon i denne andelen. At effekten er større enn i regresjonen med år-fast effekt, er ikke unaturlig, siden den sistnevnte regresjonen bare estimerer førsteårseffekten. Resultatene som kommer under, fra de andre spesifikasjonene, sår imidlertid tvil om størrelsen på effekten og denne beskrivelsen av trendutviklingen.

Tabell 6.2: Lineær trend

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
trend	0.00104 (0.000511)	-0.000335 (0.000436)	0.00855*** (0.00165)	0.0189*** (0.00469)
allmenngjøring	-0.0173*** (0.00282)	-0.0136*** (0.00284)	-0.0443*** (0.00844)	-0.0769* (0.0322)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Clustered standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Et problem med å bruke en trendvariabel er at den ofte vil være svært avhengig av konjunktursituasjonen ved starten og slutten av estimeringsperioden. Tabell 6.3 og 6.4 gir en illustrasjon av i hvilken grad allmenngjøringskoeffisienten er sensitiv overfor estimeringsperioden. Konklusjonen, at allmenngjøringen har hatt en effekt, er svært robust overfor valg av periode i denne spesifikasjonen, men estimatets størrelse reduseres når de første og/eller siste årene ikke inkluderes i regresjonene.

Tabell 6.3: Alle som bosettes. Ulike tidsperioder.

	(1) 2001-2009	(2) 2002-2010	(3) 2003-2011
trend	0.000434 (0.000724)	-0.000705 (0.000800)	-0.000160 (0.000863)
allmenngjøring	-0.0147*** (0.00311)	-0.0112*** (0.00265)	-0.0141*** (0.00272)
<i>N</i>	189651	197552	207161

Clustered standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

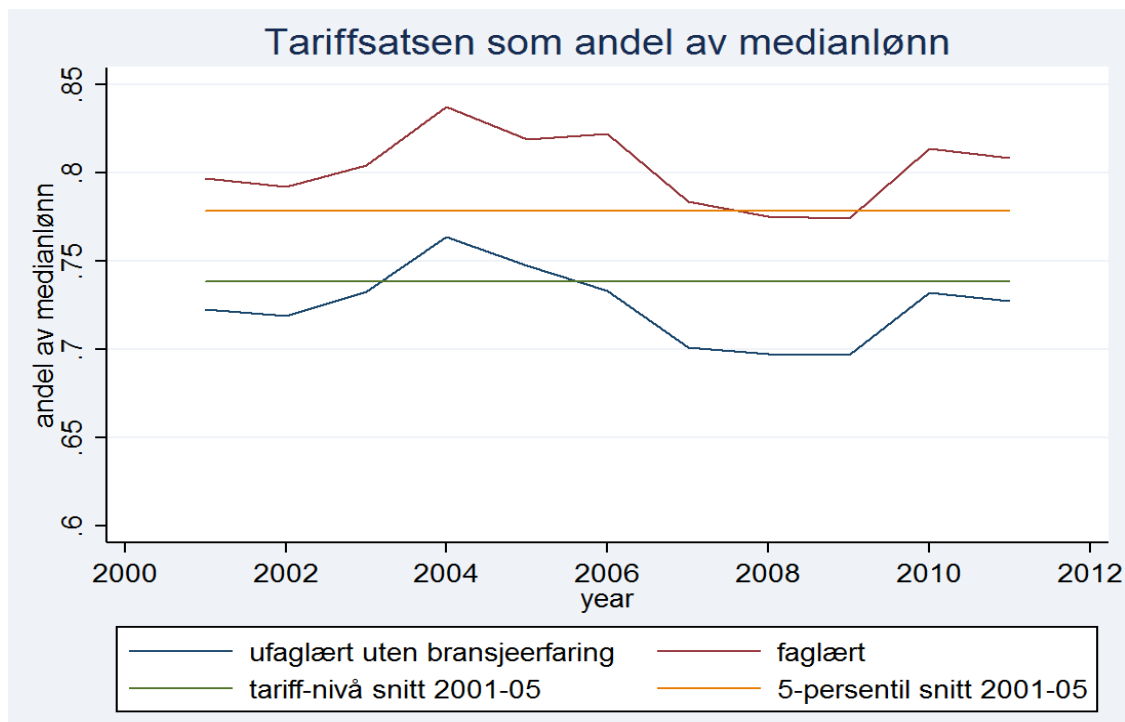
Tabell 6.4: NyEU04. Ulike tidsperioder.

	(1) 2001-2009	(2) 2002-2010	(3) 2003-2011
trend	0.00742 (0.00565)	0.0144** (0.00427)	0.0190*** (0.00483)
allmenngjøring	-0.0497 (0.0282)	-0.0627* (0.0268)	-0.0759* (0.0317)
<i>N</i>	5823	8101	10923

Clustered standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Et viktigere argument for å være varsom når en tolker spesifikasjonen med den lineære tidstrenden, er at det har skjedd store endringer i tariffsatsen som andel av medianlønnen. Figur 6.2 illustrerer hvordan dette forholdstallet har variert over tid. Spesifikasjonen er i stor grad sensitiv til disse endringene, noe resultatene fra regresjonen der tariff delt på median er inkludert som kontrollvariabel får fram, vist i tabell 6.5.

Figur 6.2

Tabell 6.5: Kontrollerer for tariffsatsen som andel av median

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
trend	0.000111 (0.000266)	-0.00125*** (0.000268)	0.00717*** (0.00101)	0.0161*** (0.00202)
tariff/median	0.174*** (0.0262)	0.171*** (0.0269)	0.247** (0.0945)	0.420* (0.181)
allmenngjøring	-0.00794*** (0.00197)	-0.00445* (0.00202)	-0.0306*** (0.00745)	-0.0519** (0.0179)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Robust standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

Allmenngjøringskoeffisienten faller drastisk når tariff delt på median inkluderes som kontrollvariabel. Det skyldes at en del av reduksjonen i andelen under tariff kom gjennom at tariffsatsen hevet seg sakte fra 2005-2009, relativt til medianlønnsveksten. Størrelsen på tariff delt på median-koeffisienten i kolonne 1 impliserer at en nedgang i tariff relativt til medianen på for eksempel 0,014, slik tilfellet var fra 2005 til 2006, vil redusere andelen under tariff med 0,2 prosentpoeng, alt annet likt. Jeg er imidlertid skeptisk til å gi koeffisienten en kausal tolkning, av bekymring for skjevhet grunnet utelatte variabler. Motivasjonen for å inkludere variabelen er som kontrollvariabel for å få frem i hvilken grad allmenngjøringen hevet lønningene for de lavtlønnede og hvor mye av nedgangen i andelen under tariff som kom gjennom at tariffsatsen flyttet seg i lønnsfordelingen. Resultatene i tabell 6.5 kan tolkes som at vedtaket førte, gjennom heving av lønningene, til en reduksjon i andelen med lønn under tariff på 0,4 prosentpoeng for nordmenn og 5 prosentpoeng for arbeidsinnvandrere fra Øst-Europa. Disse koeffisientene er bare litt sterkere enn den estimerte førsteårseffekten.

Som nevnt da spesifikasjonen ble introdusert, avhenger tolkningen av disse estimatene til en viss grad av om en antar at tariffsatsen og medianlønnen i påfølgende år påvirkes av allmenngjøringen. Hvis nedgangen i tariff delt på median fra 2005-2009 skjedde uavhengig av allmenngjøringen, er det større grunn til å anta at de fleste ville oppleve å få lønningene sine hevet opp til tariffsatsen, selv dersom tarifflønnen hadde vært høyere. Hvis derimot allmenngjøringen førte til lav vekst i tariffsatsen, slik at den sank i fordelingen, er det mindre grunn til å tro at allmenngjøringstiltaket kunne gi en sterkere vekst i lønningene for de

lavtlønte dersom tariffsatsen hadde vært høyere. Dette er imidlertid hypotetiske betraktninger der en ikke kan komme til noen endelig konklusjon.

I de to siste spesifikasjonene følger jeg opp tråden om allmenngjøringen førte til redusert avstand mellom de lavtlønnede og medianlønnen. Den avhengige variabelen er en dummy for om individet har lønn under en viss andel av medianlønnen. Det kontrolleres for år-faste effekter, samt alle variablene som har vært med som kontroller i de andre spesifikasjonene. Tabell 6.6 viser resultatene fra spesifikasjonen der terskelen er på 0,778 av medianlønnen, som er der 5-persentilen i snitt lå mellom 2001-05. Denne grensen ligger alle årene noe over tariffsatsen, så her estimeres effekten av allmenngjøringen utover å heve lønningene opp til minstesatsen. Virkningen kan komme fra smitteeffekter og at noen får lønnen hevet opp til faglærtsatsene. Vi ser at allmenngjøringskoeffisienten er negativ; allmenngjøringen førte til en reduksjon i andelen under 78 prosent av medianlønnen. Det tyder på at allmenngjøringen påvirket lønningene til personene høyere opp i lønnsdistribusjonen også, ikke bare hevet lønningen til de under minstesatsen.

Tabell 6.6: Under 78 prosent av medianlønn som avhengig variabel (snitt 5-persentilen 2001-2005)

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
allmenngjøring	-0.0187*** (0.00304)	-0.00811** (0.00300)	-0.0539*** (0.0144)	-0.0438 (0.0369)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Robust standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

I regresjonene vist i tabell 6.7 er grensen laget ut ifra gjennomsnittet av hvor tariffsatsen lå mellom 2001-05, som var 0,737 av medianen. Denne grensen er lavere enn tariffsatsen i 2004-05, og høyere mellom 2007-09. I 2006 er grensen tilnærmet der den faktiske tariffsatsen lå, så bare 21 personer er under denne grensen, men likevel over tariffsatsen det året. Siden spesifikasjonen med år-fast effekt estimerer førsteårseffekten, der identifiseringen av allmenngjøringseffekten skjer gjennom å sammenlikne vedtak06-fylkene og kontroll06-fylkene i 2006, er det ikke overraskende at resultatene i tabell 6.7 stemmer overens med den første regresjonen, tilknyttet tabell 6.1.

Tabell 6.7: Under 74 prosent av medianlønn som avhengig variabel (snitt tariffsats 2001-2005)

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
allmenngjøring	-0.0141*** (0.00251)	-0.00692** (0.00255)	-0.0475*** (0.0110)	-0.0764** (0.0269)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Robust standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

En sammenlikning av resultatene i tabell 6.6 og 6.7 indikerer at for nordmenn har effekten av allmenngjøringen på lønningene vært sterkere høyere opp i lønnsfordelingen, mens det er omvendt for østeuropeerne.

7 Gjennomsnittslønn

Vi skal nå gå over til å estimere effekten av allmenngjøringen på gjennomsnittlig lønnsnivå. Dette er interessant av flere grunner. For det første vil en signifikant økning i lønningene styrke troverdigheten til resultatet over, om at allmenngjøringen har hatt en effekt på lønningene. For det andre er det interessant å vite hvor stor påvirkning vedtaket hadde. Allmenngjøringen kan påvirke lønningene utover at arbeidstakere med lønn under tariff kommer opp på eller over det lovpålagte nivået. Som diskutert i teoridelen følger det gjerne smitteeffekter når det innføres minstekrav for lønningene. En kraftig effekt av allmenngjøringstiltaket på gjennomsnittslønnen kan oppfattes som lite ønskelig, fordi allmenngjøringstiltaket ikke skal være lønnsdrivende. Muligens påvirkes også sysselsettingen, både i sammensetningen av ulike typer arbeidskraft og antallet totalt.

Igjen bruker jeg difference-in-difference metoden for å estimere effekten av allmenngjøringen. Den avhengige variabelen er timelønnen på logaritmeform. Forklaringsvariabelen av interesse er den samme allmenngjøringsdummyen som tidligere. Jeg har igjen flere ulike spesifikasjoner, men alle har til felles at jeg kontrollerer for år-faste effekter og estimerer derfor kun førsteårseffekten av allmenngjøringen på lønnsnivået. Som i lavlønsregresjonene over kontrolleres det for fylke-faste effekter, kjønn, bedriftsstørrelse og om personen er faglært og bosatt. Identifiseringsstrategien er som før, forskjellen i lønnsutvikling mellom Oslo-området pluss Hordaland og resten av landet i 2006, sammenliknet med de andre årene.

De ulike spesifikasjonene er at regresjonen kjøres både med og uten individ-fast effekt. Regresjonen uten individfast effekt, heretter omtalt som gjennomsnittsregresjonen, estimerer endringen i gjennomsnittslønn forårsaket av allmenngjøringen. Endringen kan både stamme fra en ekstraordinær lønnsøkning for individene i allmenngjøringsområdet og fra en endring i sammensetningen av individer i allmenngjørings- og kontrollområdet. Regresjonen med individfast effekt rendyrker individuell-lønnsvekst-effekten ved å kontrollere for sammensetningsendringer. Da er det bare endringene i lønnsutviklingen for det enkelte individ som driver resultatet, ikke lønnsforskjeller mellom individer.

Først viser jeg resultatene for de to ulike spesifikasjonene. Deretter kommer at jeg tilbake til hvordan en kan tolke forskjellen mellom de to.

7.1 Resultater for gjennomsnittslønn

Hovedkonklusjonen fra regresjonene på timelønn er at allmenngjøringen har hatt en effekt på lønningene. Både gjennomsnittslønnsregresjonen og spesifikasjonen med individfast effekt gir signifikant positive allmenngjøringskoeffisienter. Den estimerte virkningen er størst for innvandrerne.

7.1.1 Gjennomsnittslønnsregresjonen

Tabell 7.1 viser resultatene fra gjennomsnittslønnsregresjonen, kjørt på de ulike gruppene, igjen ekskludert personene på korttidsopphold. Alle resultatene, utenom for østeuropeerne, er signifikante på 1-prosent-nivå med clutstrede standardfeil. Sistnevnte er signifikant på 5-prosent-nivå med robuste standardfeil. Allmenngjøringskoeffisienten kan tolkes som allmenngjøringen førte til at gjennomsnittslønnen steg med 2,5 prosentpoeng. I likhet med resultatene fra lavlønnsregresjonene, var virkningen større for innvandrere enn for de norske arbeiderne. Men effekten på østeuropeerne er mindre kraftig enn for innvandringsgruppen som helhet, i motsetningen til når en estimerer effekten på andelen under tariff.

Tabell 7.1: Gjennomsnittslønnsregresjonen

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
allmenngjøring	0.0248*** (0.00548)	0.0190** (0.00508)	0.0355** (0.0119)	0.0281 (0.0234)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Clustered standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

7.1.2 Regresjon med individfast effekt

Tabell 7.2 viser resultatene fra spesifikasjonen med individfast effekt. Her identifiserer virkningen av allmenngjøringen ved å se på den individuelle lønnsutviklingen til hvert individ, for så igjen sammenlikne vedtak06-fylkene og kontroll06-fylkene. Allmenngjøringskoeffisienten tilsier at vedtaket førte til en gjennomsnittlig lønnsøkning på 2,2 prosentpoeng for arbeidsinnvandrerne, og virkningen er signifikant på 1 prosent nivå.

Tabell 7.2: Individfast effekt

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
allmenngjøring	0.00700** (0.00228)	0.00565* (0.00237)	0.0219** (0.00827)	0.0412 (0.0219)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Robust standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

7.1.3 Sammenlikning av lønnsregresjonene med og uten individfast effekt

Ved å sammenlikne tabell 7.1 og 7.2 ser en at allmenngjøringen har hatt sterkere effekt på gjennomsnittslønnen enn på den gjennomsnittlige lønnsveksten. Dette kan skyldes at estimatene er mer sensitive overfor målefeil i forklaringsvariabel i spesifikasjonen med individfast effekt. Men forskjellen kan også skyldes endring i sammensetningen; nemlig at de med lavest lønn forsvinner ut når allmenngjøringen innføres. For å undersøke dette estimerer jeg om sannsynligheten for å bli «utstøtt» er høyere allmenngjøringsåret. Den avhengige variabelen, «siste_obs», er en dummy som antar verdien 1 dersom det er siste gangen individet blir observert i utvalget mitt, samtidig som bedriften den er tilknyttet observeres på et senere tidspunkt. Grunnen til at bedriften dras inn i bildet er at jeg sitter med utvalgsdata, så alle bedrifter er ikke med hvert år. Det kontrolleres for år-fast og fylke-fast effekt, timelønn på logaritmeform, faglært, kjønn, bosatt og bedriftsstørrelse. Forklaringsvariabelen av interesse er interaksjonsleddet mellom en dummy for lønn under tariff («lavlon») og en dummy for at allmenngjøringen innføres påfølgende år, i fylket personen arbeider i («førallmenn»).

Tabell 7.3 viser at å ha lønn under tariff øker sannsynligheten for å forsvinne ut av datasettet neste år med 0,8 prosentpoeng, estimert på alle som bosettes. Men for innvandrere isolert reduserer det å ha lønn under tariff faktisk sannsynligheten for å forsvinne ut av utvalget, med 1 prosentpoeng, og med 2,6 prosentpoeng for østeuropeerne. Uavhengig av bakgrunn er derimot interaksjonsleddet mellom lavlønnsdummyen og året før allmenngjøringen positivt, og det kan tolkes som at personer med lønn under tariff har høyere sannsynlighet for å falle fra i allmenngjøringsåret enn de andre årene. Det kan tyde på at allmenngjøringen fører til en viss utstøting. For østeuropeerne er den estimerte sannsynligheten for å forsvinne ut allmenngjøringsåret hele 16,5 prosentpoeng høyere enn i andre år, men denne effekten er nokså upresist bestemt og bare signifikant på 5 prosent nivå.

Tabell 7.3: Sannsynligheten for å forsvinne ut av utvalget

	(1) alle som bosettes	(2) norsk	(3) innvandrere	(4) nyEU04
1.lavlon	0.00817 (0.00568)	0.00810 (0.00664)	-0.0104 (0.0111)	-0.0257* (0.0123)
1.førallmenn#1. lavlon	0.0333 (0.0179)	0.0269 (0.0195)	0.0686 (0.0479)	0.165* (0.0811)
<i>N</i>	240733	210695	28248	10955

Robust standard errors in parentheses

* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$

8 Konklusjon

Den store tilstrømningen av arbeidskraft fra Øst-Europa etter EU-utvidelsen i 2004, som godtar jobber betalt langt under normallønnen for de norske i samme yrke, har for lengst reist debatten om sosial dumping. Allmenngjøring av tariffavtaler er trolig det viktigste tiltaket vi har per i dag for å bekjempe lønnsdumpingen. Men det er betydelig uenighet om virkningen av tiltaket. I denne masteroppgaven har jeg derfor forsøkt å bidra til mer kunnskap på området ved å estimere effekten av allmenngjøringsvedtakene i byggebransjen på gjennomsnittslønnen til bygningsarbeiderne og på andelen som tjener under tariffsatsens minstesats. I tillegg har jeg sett på forskjeller i lønnsfordelingen og lønnsutviklingen mellom innvandrere og nordmenn.

Basert på en analyse av SSBs lønnsstatistikk over perioden 2001 til 2011 finner jeg at lønnsforskjellene blant bygningsarbeiderne har økt siden 2004. Dette skyldes i stor grad tilstrømningen av østeuropeisk arbeidskraft, som siden 2005 har hatt en gjennomsnittslønn omtrent 30 kr under gjennomsnittslønnen til de norske arbeidstakerne. Hele 14 prosent av de østeuropeiske innvandrerne tjente under tariffsatsen for ufaglærte i 2005. Forutsetningen for et allmenngjøringsvedtak, at utenlandske arbeidstakere har lavere lønn enn norske, ser dermed ut til å ha vært tilstede.

Jeg estimerer effekten av allmenngjøringsvedtaket ved hjelp av en difference-in-difference-metode som utnytter at allmenngjøringsvedtaket ble truffet i Oslo-regionen og Hordaland henholdsvis halvannet og ett år før resten av landet. Fylkene som i første omgang ikke var omfattet av vedtaket, brukes som kontrollgruppe for å estimere effekten av allmenngjøringen hadde det første året.

Flere ulike spesifikasjoner benyttes for å estimere effekten av allmenngjøringsvedtaket på andelen som tjener under tariffsatsen for ufaglærte. Hovedkonklusjonen fra regresjonene er at allmenngjøringen reduserte andelen som tjente under minstesatsen for alle grupper, og sterkest var effekten på østeuropeerne. Estimatet for førsteårseffekten av vedtaket på hele utvalget tilsier at allmenngjøringen reduserte sannsynligheten med et halvt prosentpoeng, for at en tilfeldig bygningsarbeider på en byggeplass i Oslo-regionen eller Hordaland i 2006 fikk lønn under tariffens minstesats. Det er en reduksjon på en sjettedel. Sannsynligheten for at en østeuropeisk bygningsarbeider fikk lønn under tariff ble redusert med fire prosentpoeng, som

vil si at sannsynligheten falt med hele 40 prosent som følge av allmenngjøringen, i følge punkttestimatet fra regresjonen. Generelt var virkningen større på arbeidsinnvandrerne, spesielt fra Øst-Europa, enn på de norske arbeidstakerne. For nordmenn har effekten av allmenngjøringen på lønningene vært sterkere høyere opp i lønnsfordelingen enn rundt ufaglærtsatsen.

Veksten i tariffsatsen var lav i perioden etter allmenngjøringsvedtakene, noe som i seg selv kan gi en reduksjon i andelen under tariffsatsen. For å ta hensyn til dette i estimeringen av allmenngjøringseffekten, inkluderte jeg tariffsatsen delt på median som kontrollvariabel. Resultatene fra regresjonen kan tolkes som at vedtaket førte, gjennom heving av lønningene, til en reduksjon i andelen med lønn under tariff på 5 prosentpoeng for arbeidsinnvandrerne fra Øst-Europa og 0,4 prosentpoeng for nordmenn.

Jeg estimerte også effekten av allmenngjøringen på gjennomsnittslønnen, og fant signifikant positiv effekt både i regresjonen med og uten individfaste effekter. Effekten er sterkere i spesifikasjonen uten individfast effekt, som kan tolkes som at det skjedde en viss grad av utstøting fra disse yrkene da allmenngjøringsvedtaket kom. På dette punktet er det behov for flere undersøkelser, for eksempel ved å bruke data fra Arbeidstaker- og arbeidsgiverregisteret, for bekrefte at vedtaket faktisk innebar utstøting fra (det registrerte) arbeidsmarkedet for deler av de sysselsatte, ikke bare ut av utvalget. Videre ville det være interessant å studere om utstøtingen innebar en overgang til arbeidsledighet, trygd, utdanning, andre yrker eller kanskje overgang til det uregistrerte markedet eller hjemreise for innvandrere.

Denne oppgaven har hovedsakelig tatt for seg lønnsutviklingen over tid for bygningsarbeidere i Norge og virkninger av allmenngjøringsvedtaket i byggebransjen på lønningene. Med tanke på videre studier hadde det vært interessant å gå nærmere inn på flere sysselsettingseffekter tilknyttet allmenngjøringsvedtaket, utover den mulige utstøtingen fra arbeidsmarkedet. En kan studere hvordan vedtaket har påvirket total sysselsetting, fordelingen av nordmenn og innvandrere, og bruken av faglært og ufaglært arbeidskraft, bruken av ulike tilknytningsformer, utskiftingshastigheten med hensyn til arbeidskraften med mer. Mer kunnskap om sammenhengen mellom allmenngjøring og utfallene av påfølgende tariffoppgjør er også sentralt for å forstå konsekvensene av allmenngjøringsvedtak.

Litteraturliste

Allmenngjøringsloven, LOV-1993-06-04-58. § 1, 5, 6 (1993) Hentet fra

<http://www.lovdato.no>

Alsos, K. & Ødegård, A.M. (2007) *Sikrer Norges fremtid på minstelønn*. Fafo-rapport 2007:32. Oslo: Fafo.

Alsos, K. & Eldring, L. (2014) *Solidaransvar for lønn*. Fafo-rapport 2014:15. Oslo: Fafo.

Angrist, J. D. & Pischke, J. (2009) *Mostly harmless econometrics*. s.319. New Jersey: Princeton University Press.

Arbeids- og sosialdepartementet. (2008). *Arbeidsinnvandring*. (St.meld. nr. 18 2007-2008). Oslo: Departementenes servicesenter.

Bråten M., Ødegård, A. M. & Andersen R. K. (2012) *Samarbeid og HMS-utfordringer i bygg- og anleggsnæringen*. Fafo-rapport 2012:52. Oslo: Fafo.

Dølvik, J.E. Eldring, L., Friberg, J.H., Kvinge, T., Aslesen, S. & Ødegård, A.M. (2006) *Grenseløst arbeidsliv? Endringer i norske bedrifters arbeidskraftsstrategier etter EU-utvidelsen*. Fafo-rapport 548. Oslo: Fafo.

Econ Poyry (2010) *Allmenngjøring av tariffavtaler. Sluttrapport*. Econ-rapport nr. 2010-002. Oslo: Poyry.

Eldring, L., Ødegård, A. M., Andersen, R. K., Bråten, M., Nergaard, K. & Alsos, K. (2011) *Evaluerings av tiltak mot sosial dumping*. Fafo-rapport 2011:09. Oslo: Fafo.

Fellesforbundet (2009) *Useriøse aktører. Et veiledningshefte for tillitsvalgte i Fellesforbundet*. Oslo: Fellesforbundet.

Friberg, J. H. & Eldring, L. (2011) *Polonia i Oslo 2010. Mobilitet, arbeid og levekår blant polakker i hovedstaden*. Fafo-rapport 2011:27. Oslo: Fafo.

Friberg, J. H. & Tyldum, G. (2007) *Polonia i Oslo. En studie av arbeids- og levekår blant polakker i hovedstadsområdet*. Fafo-rapport 2007:27. Oslo: Fafo.

- Isaksen, T. R. (2012, 5. mai) Noen presiseringer om arbeidslivet. Hentet fra <http://konservativ.no/2012/05/noen-presiseringer-om-arbeidsliv/>
- Johannessen, H., Lysberg, K., Løvseth, E. K., Melgård, M., Tynes, T., Winge, S. (2013) *Tilstandsanalyse i bygg og anlegg – Kunnskapsunderlag for Arbeidstilsynets satsing i 2014-2015*. Kompass Tema nr. 4 2013. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.
- LO. (2008, 16. juli). 2006: Hver tredje lurt for lønn. Hentet 24.mars 2014 fra <http://www.lo.no/s/arbeidsliv/sosial-dumping/Sosial-dumping-ar-for-ar/2006-Hver-tredje-lurt-for-lonn/>
- Nergaard, K. & Stokke, T.A. (2006) *Organisasjonsgrader og tariffavtaledekning i norsk arbeidsliv 2004/2005*. Fafo-rapport 518. Oslo: Fafo.
- NHO Service og Prognosesenteret (2012) *Bemanningsbarometeret 1. kvartal 2012. Bemanningsbransjens utvikling*. Oslo: Næringslivets hovedorganisasjon.
- Skjærvø, K. A. (2011) *Et alternativ til dagens allmenngjøringsordning. Rapport til Fellesforbundet januar 2011*. Oslo: Fellesforbundet.
- Trygstad, S. C., Bråten, M., Nergaard, K. & Ødegård, A. M. (2012) *Vil tiltakene virke? Status i renholdsbransjen 2012*. Fafo-rapport 2012:59. Oslo: Fafo.
- Walberg, M. S. (2009) *Allmenn minselønn. Effekter av allmenngjøring av tariffavtalt minselønn*. (Masteroppgave). Universitetet i Oslo.
- Ødegård, A. M., Aslesen, S., Bråten, M. & Eldring, L. (2007) *Fra øst uten sikring? EU-utvidelsen og HMS-konsekvenser på norske bygge- og anleggsplasser*. Fafo-rapport 2007:03. Oslo: Fafo.

Vedlegg

Oversikt over allmenngjøringsvedtak 1994-2013:

Overenskomst	Område	Vedtak, med virkning fra
Byggfagsoverenskomsten Verkstedoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrofagene	Syv petroleumsanlegg på land (Melkøya, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange, Sture)	1.10.2004
Byggfagsoverenskomsten	Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold	1.9.2005
Landsoverenskomsten for elektrofagene	Oslo og Akershus	1.9.2005
Byggfagsoverenskomsten	Hordaland	1.1.2006
Byggfagsoverenskomsten	Hele landet	1.1.2007
Landsoverenskomsten for elektrofagene	Hele landet	Ikke etterkommet (18.12.2008)
Verkstedoverenskomsten	Skips- og verftsindustrien	1.12.2008
Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene	Hele landet	1.1.2010
Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene - videreføring	Hele landet	20.09.2010
Byggfagsoverenskomsten - videreføring	Hele landet	20.12.2010, med visse endringer
Verkstedoverenskomsten - videreføring	Skips- og verftsindustrien	20.12.2010, med visse endringer
Byggfagsoverenskomsten Verkstedoverenskomsten Landsoverenskomsten for elektrofagene - videreføring	Syv petroleumsanlegg på land (Melkøya, Tjeldbergodden, Mongstad, Kollsnes, Kårstø, Ormen Lange, Sture)	Ikke etterkommet (20.12.2010)
Landsoverenskomsten for elektrofagene - videreføring	Oslo og Akershus	Ikke etterkommet (20.12.2010)
Renholdsoverenskomsten	Hele landet	1.9.2011
Overenskomsten for jordbruks- og gartnerinæringene - videreføring	Hele landet	27.11.2012
Industrioverenskomsten (Verkstedoverenskomsten) - videreføring	Skips- og verftsindustrien	22.3.2013
Byggfagsoverenskomsten - videreføring	Hele landet	24.4.2013
Renholdsoverenskomsten - videreføring	Hele landet	23.5.2013, med visse endringer

Kilde: Fafo Østforum, temaside om allmenngjøring:

<http://www.fafo.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Temasider/allmenngj.htm>